



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 3.163, DE 2015.

Define como crime a corrupção praticada no âmbito do setor privado, e dá outras providências.

Autor: Deputado DANILO FORTE.

Relator: Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES.

I – RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei da autoria do deputado Danilo Forte, cujo propósito principal é tipificar criminalmente a corrupção praticada no âmbito privado, quando cometida no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais, nos seguintes termos:

“Art. 2º Oferecer ou prometer vantagem indevida para outrem, no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais, para determiná-lo a praticar, omitir ou retardar ato de ofício:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.

Art. 3º Solicitar ou receber, para si ou para outrem, direta ou indiretamente, mas em razão dela, vantagem indevida no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais, ou aceitar promessa de tal vantagem:

Pena – reclusão, de 2 (dois) a 8 (oito) anos, e multa.”



Como justificativa principal, o autor da Proposta sustenta que:

“Por surpreendente que possa parecer, não há no ordenamento brasileiro, seja no Código Penal ou na legislação extravagante, a devida previsão de sanção para o crime de corrupção, popularmente chamada de suborno, quando esta é praticada no âmbito das relações privadas (...) [apesar de] o Brasil ser signatário, desde dezembro de 2003, da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, ratificada pelo Decreto 5.687 de 31 de janeiro de 2006.”

Foram apensados à presente proposta o PL 3438/2015, do Deputado Federal Pastor Eurico, que acrescenta o art. 177-A ao Código Penal para tipificar o crime de suborno, e o PL 6122/2016, do Deputado Federal João Rodrigues, que acrescenta o art. 333-A ao Código Penal para tipificar o crime de corrupção privada.

Em legislatura anterior, este projeto de lei foi atribuído à relatoria, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, do Deputado Tadeu Alencar, cujo parecer oportunamente exarado não foi submetido ao escrutínio do colegiado desta Comissão permanente.

Na presente ocasião, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se em relação ao mérito e aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa do projeto de lei em foco e de seus apensados, nos termos previstos nos artigos 24, II, 32, IV, ‘a’, e 54, I, todos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

Conquanto a corrupção seja um fenômeno usualmente associado aos desvios éticos e morais envolvendo a Administração Pública, a corrupção no setor privado cada vez mais é compreendida como um fator de relevante influência negativa no funcionamento dos mercados interno e externo dos países, desestabilizando a economia e provocando gravíssimos problemas sociais.



Ressalta-se, ademais, que a crescente cessão para o setor privado de vultosa fração dos serviços e atividades econômicas tradicionalmente executados pelos Estados, somada à globalização das operações econômicas¹, alçou a corrupção entre particulares ao centro dos debates relativos à política criminal internacional², apesar de que tal prática já foi criminalizada por muitos países há mais de um século.

No Reino Unido, a “Lei de Prevenção de Corrupção”, de 1906, já tipificava criminalmente tanto a corrupção pública quanto a privada³. Atualmente, o *Bribery Act*, de 2010, considerada uma das legislações mais rigorosas do mundo sobre corrupção, conserva o tratamento penal dado à corrupção entre particulares.

Na Alemanha, a corrupção privada no tráfico econômico foi prevista inicialmente na lei contra a concorrência desleal em 1909 e até hoje está presente no Código Penal⁴.

Na França, a corrupção entre particulares é incriminada desde 1919⁵ e, atualmente, consta dos artigos 445-1⁶ a 445-4 do Capítulo V do Código Penal, denominado “corrupção de pessoas no exercício de funções não públicas”.

Portugal, por sua vez, já possuía tipos penais referentes à corrupção privada desde o Decreto-lei 28/1984, e os adequou às orientações do Conselho da Europa com a Lei nº 20⁷, de 21 de abril de 2008, cujos pertinentes dispositivos são os seguintes:

¹ BERNAL, Javier Sánchez. **La corrupción en el sector privado: debate en torno a su inclusión en el Código Penal**. Cuadernos de Tomás - Dialnet, nº 2 (2010) 207-225. Universidad de La Rioja, ISSN 1889-5328, p. 211-212. Disponível em: <<https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3761314>>.

² GONZÁLEZ, Pilar Otero. **Corrupción entre particulares (delito de)**. Eunomia. Revista em Cultura de la Legalidad, n. 3, septiembre 2012 – febrero 2013, p. 176.

³ CEPEDA, Ana Isabel Pérez; Sánchez, Carmen Demelsa Benito. **La política criminal internacional contra la corrupción**. Revista Brasileira de Ciências Criminais, ano 19, n. 89, p. 19, 2011.

⁴ BARDON, Carolina Bolea. **El delito de corrupción privada: bien jurídico, estructura típica e intervinientes**. Revista para el Análisis del Derecho, Barcelona, p. 10, 2013.

⁵ PASCUAL, Antoni Gili. **Bases para la delimitación del ámbito típico en el delito de corrupción privada: Contribución al análisis del art. 286 bis del Código Penal según el Proyecto de reforma de 2007**. Revista Electrónica de Ciencia Penal y Criminología. Artículos RECPC 09-13, p. 16-17, 2007. Disponível em: <<http://criminet.ugr.es/recpc/09/recpc09-13.pdf>>.

⁶ Em livre tradução, citamos o Artigo 445-1 do Código Penal Francês (introduzido pela Lei nº 2005-750 de 4 de julho de 2005, artigo 3º do Diário Oficial de 6 de julho de 2005): “*Será punido com cinco anos de prisão e multa de 75.000 euros aquele que por propor, a qualquer momento, direta ou indiretamente, qualquer tipo de oferta, promessa, doação, presente ou vantagem a fim de obter a realização ou a falha em realizar um ato adequado à sua atividade ou função ou facilitado por sua atividade ou função, violar as suas obrigações legais, contratuais ou profissionais, por parte de uma pessoa que, sem ser depositária de autoridade pública ou encarregado de uma missão de serviço público, desenvolver, no âmbito de uma profissão ou social, uma função de gestão ou um trabalho para uma pessoa singular ou coletiva ou para qualquer organismo. O fato será punido com as mesmas penalidades, com respeito a algumas das pessoas contempladas no parágrafo anterior, acedendo ao seu pedido, feito a qualquer momento, direta ou indiretamente, de qualquer tipo de oferta, promessa, doação, presente ou vantagem, realizar ou deixar de realizar um dos atos previstos no parágrafo citado, violando suas obrigações legais, contratuais ou profissionais*”.

⁷ PORTUGAL, Lei nº 20/2008, de 21 de abril. Disponível em: <http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=983&tabela=leis>.



“Artigo 8.º - Corrupção passiva no sector privado

1 - O trabalhador do sector privado que, por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa, solicitar ou aceitar, para si ou para terceiro, sem que lhe seja devida, vantagem patrimonial ou não patrimonial, ou a sua promessa, para um qualquer ato ou omissão que constitua uma violação dos seus deveres funcionais é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias.

2 - Se o ato ou omissão previsto no número anterior for idóneo a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão de um a oito anos.

Artigo 9.º - Corrupção activa no sector privado

1 - Quem por si ou, mediante o seu consentimento ou ratificação, por interposta pessoa der ou prometer a pessoa prevista no artigo anterior, ou a terceiro com conhecimento daquela, vantagem patrimonial ou não patrimonial, que lhe não seja devida, para prosseguir o fim aí indicado é punido com pena de prisão até três anos ou com pena de multa.

2 - Se a conduta prevista no número anterior visar obter ou for idónea a causar uma distorção da concorrência ou um prejuízo patrimonial para terceiros, o agente é punido com pena de prisão até cinco anos ou com pena de multa até 600 dias.

3 - A tentativa é punível”.

Já no que concerne aos instrumentos normativos internacionais sobre o tema, é importante destacar, no âmbito do Conselho da Europa, a Convenção Penal sobre a Corrupção⁸, a Ação Comum sobre a corrupção privada⁹ e a Decisão-Quadro 2003/568/JAI¹⁰, que conclamaram os Estados-parte a tipificar determinadas condutas caracterizadoras de corrupção pública ou privada, sobretudo para assegurar a manutenção

⁸ Convenção de Estrasburgo, de 30 de abril de 1999. Disponível em: <<http://www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-penal-sobre-corrupcao-do-conselho-da-europa-19>>.

⁹ Ação Comum de 22 de dezembro de 1998, adotada pelo Conselho da Europa com base no artigo K.3 do Tratado da União Europeia, relativa à corrupção no setor privado. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:31998F0742&from=PT>>.

¹⁰ Decisão-quadro 2003/568/JAI do Conselho da Europa de 22 de julho de 2003 relativa ao combate à corrupção no setor privado. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003F0568&from=PT>>.



e o desenvolvimento das relações sociais e econômicas, bem como o respeito pela concorrência livre e leal, que constitui um pilar básico ao Estado de Direito e ao mercado comum transnacional.

Do mesmo modo, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção¹¹ (Convenção de Mérida, de 2003), que representa um marco nos acordos internacionais contra a corrupção por possuir aplicação em escala global, estabeleceu o dever de os Estados-parte adotarem medidas legislativas a fim de qualificar como infração penal o suborno e a corrupção no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais¹².

Frise-se que o Brasil é signatário da aludida Convenção desde dezembro de 2003 e a internalizou no ordenamento jurídico pátrio mediante o Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Não obstante o compromisso internacionalmente assumido há mais de uma década, o Brasil até hoje não tipificou criminalmente a corrupção no âmbito privado, fato este que justifica sobremaneira a importância dos projetos de lei sob análise.

Não desconhecemos que a corrupção entre particulares está prevista no art. 167¹³ do Anteprojeto de Código Penal (PLS nº 236/2012, da autoria do então Senador José Sarney), mas tendo em vista a morosidade de sua tramitação no Parlamento e a necessidade de tipificação urgente de tal prática, entendemos que a aprovação dos projetos de lei *sub oculi* é medida imperiosa à cessação da mora legislativa brasileira.

Assim, no tocante ao mérito, é imprescindível a criminalização da corrupção privada tal como suscitada pelos projetos ora em debate.

¹¹ Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil/Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>.

¹² Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, artigo 21 (Suborno no setor privado): “Cada Estado Parte considerará a possibilidade de adotar medidas legislativas e de outras índoles que sejam necessárias para qualificar como delito, quando cometido intencionalmente no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais: a) A promessa, o oferecimento ou a concessão, de forma direta ou indireta, a uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar; b) A solicitação ou aceitação, de forma direta ou indireta, por uma pessoa que dirija uma entidade do setor privado ou cumpra qualquer função nela, de um benefício indevido que redunde em seu próprio proveito ou no de outra pessoa, com o fim de que, faltando ao dever inerente às suas funções, atue ou se abstenha de atuar”.

¹³ Anteprojeto de Código Penal, art. 167 - corrupção entre particulares: “Exigir, solicitar, aceitar ou receber vantagem indevida, como representante de empresa ou instituição privada, para favorecer a si ou a terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de vantagem indevida, a fim de realizar ou omitir ato inerente às suas atribuições: Pena – prisão, de um a quatro anos.

Parágrafo único. Nas mesmas penas incorre quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, ao representante da empresa ou instituição privada, vantagem indevida”.



Em relação à constitucionalidade formal e material, os projetos não contêm vícios e cumpriram fielmente as orientações constitucionais inerentes à competência privativa da União para legislar sobre o tema (Direito Penal e Processual – Constituição Federal, art. 22, I), sendo legítima a iniciativa legiferante e adequada a elaboração de lei ordinária para tratar da matéria neles versadas, bem como preservam direitos fundamentais e não afrontam as cláusulas pétreas.

No que diz respeito à juridicidade, os projetos estão em plena conformidade com os valores e princípios gerais de direito admitidos pelo sistema jurídico brasileiro.

Quanto à técnica legislativa, verificam-se pontuais desconformidades com as regras de regência estabelecidas pela Lei Complementar nº 95/98, cujas correções serão sugeridas no substitutivo que seguirá ao final deste parecer.

Sublinhe-se, neste ponto, que são plúrimos os bens jurídicos que se pretendem tutelar com a criminalização da corrupção privada (por exemplo, a lealdade e a confiança existentes nas relações que vinculam empregados e empregadores, e a livre e leal concorrência), razão pela qual a inserção de novos tipos penais ao capítulo VI do Código Penal, referente ao “estelionato e outras fraudes”, nos moldes propostos pelo PL 3.438/2015 e pelo PL 6.122/2016, não se mostra adequada e poderia restringir indevidamente a compreensão do verdadeiro alcance normativo intencionado.

Assim, a tipificação da corrupção privada em uma lei própria é, por ora e até que se conclua a tramitação do novo Código Penal, a opção legislativa mais apropriada à matéria.

Já no que se refere ao artigo 4º do PL 3163/2015, que obriga o agente *“a indenizar em dobro aqueles que forem diretamente lesados”* pelos seus atos de corrupção, entendemos que a mesma é despicienda, pois tratar-se de uma sanção extrapenal, de verdadeira natureza de uma indenização civil, cuja correta aferição de seu *quantum* exige a utilização de mecanismos estranhos ao processo penal¹⁴, sendo certo que a reparação adequada por eventuais danos materiais e morais decorrentes da corrupção privada terá melhor lugar no ambiente jurisdicional cível.

¹⁴ Cumpre registrar que a indenização prevista no PL 3163/2015 não se confunde com o disposto no art. 387, IV, do Código de Processo Penal, que prevê a fixação de um “valor mínimo para reparação dos danos causados pela infração, considerando os prejuízos sofridos pelo ofendido”.



Em relação ao condicionamento do exercício da ação penal à representação do ofendido, conforme previsto no artigo 6º do PL 3163/2015, vislumbramos que a possível dificuldade prática para a identificação das pessoas lesadas pela conduta corruptiva poderá obstar a persecução de tal crime, sendo certo que os bens jurídicos tutelados encontrarão melhor guarida caso a ação penal seja pública incondicionada.

Por fim, no que diz respeito às sanções previstas para o tipo penal, reputamos ser adequada a pena de reclusão de 2 a 6 anos cumulada com a pena de multa, em atendimento ao princípio da proporcionalidade e suficientes às finalidades das reprimendas criminais.

Diante de todo o exposto, o voto é pela constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e adequada técnica legislativa, e, no mérito, pela aprovação dos Projetos de Lei nº 3.163, de 2015; 3.438, de 2015; e 6.122, de 2016; na forma do Substitutivo sugerido em anexo.

Sala da Comissão, de agosto de 2019.

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES (PSB/SP)
Relator



COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI Nº 3.163, DE 2015.

(Apensos: PL nº 3.438, de 2015; e PL nº 6.122, de 2016)

Tipifica a corrupção privada ativa e passiva no Direito Brasileiro, e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Esta lei tipifica a corrupção privada no Direito Brasileiro.

Art. 2º Exigir, solicitar ou receber vantagem indevida de qualquer natureza, na condição de representante, funcionário ou proprietário de empresa ou instituição privada, por si ou mediante interposta pessoa, para benefício próprio ou de terceiros, direta ou indiretamente, ou aceitar promessa de tal vantagem, a fim de realizar, retardar ou omitir ato relativo às suas atribuições funcionais no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais.

Pena - reclusão, de 02 (dois) a 06 (seis) anos, e multa.

§1º. Incorre nas mesmas penas quem oferece, promete, entrega ou paga, direta ou indiretamente, vantagem indevida ao representante, funcionário ou proprietário de empresa ou instituição privada a fim de que retarde, pratique ou deixe de praticar ato relativo às suas atribuições funcionais no curso de atividades econômicas, financeiras ou comerciais.

§2º. Aumenta-se a pena de um terço a metade se os atos de corrupção privada ativa ou passiva afetarem a livre concorrência ou provocarem prejuízo patrimonial para terceiros.

Art. 3º Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Sala da Comissão, de agosto de 2019.

Deputado LUIZ FLÁVIO GOMES

Relator