

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI Nº 5.675, DE 2013

Apensado: PL nº 7.188/2017

Altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a ordem tributária, para reduzir a pena prevista nos crimes descritos no art. 7º, e suprimir a modalidade culposa.

Autor: Deputado AUREO

Relator: Deputado PAULO ABI-ACKEL

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 5.675, de 2013, foi apresentado pelo Deputado Aureo, em 29/05/2013, tendo o seguinte teor:

Altera a Lei nº 8.137/90, que define os crimes contra a ordem tributária, para reduzir a pena prevista nos crimes descritos no art. 7º, e suprimir a modalidade culposa.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei altera a Lei nº 8.137/90, que define os crimes contra a ordem tributária, para reduzir a pena prevista nos crimes descritos no art. 7º, e suprimir a modalidade culposa prevista no parágrafo único do citado artigo.

Art. 2º. O art. 7º, da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º.

.....

Pena – detenção, de 6 (seis) meses a 2 (dois) anos, ou multa. (NR)”

Art. 3º. Fica revogado o parágrafo único, do art. 7º, da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990.

Art. 4º. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Constou de sua justificação:

O projeto ora apresentado visa corrigir distorção contida no art. 7º da Lei nº 8.137/90, que tipifica nove condutas criminosas com a previsão de pena única para todas elas: detenção de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa, o que rompe a proporcionalidade da relação gravidade da conduta *versus* penas em abstrato.

Cada conduta criminosa abrangida pelo artigo em questão tutela um bem jurídico diferente. Citamos como exemplo o art.7º, IX, da Lei 8.137/90, que apenas a conduta de vender, ter em depósito para vender ou expor à venda matéria prima ou mercadorias em condições impróprias para o consumo, com pena prevista de detenção de dois a cinco anos ou multa, enquanto todos os crimes previstos no Código de Proteção e Defesa do Consumidor, que também tutela as relações de consumo e a saúde do consumidor, são de menor potencial ofensivo, com penas máximas que não ultrapassam 2 (dois) anos.

A própria lei se contradiz, uma vez que reconhece que a conduta alcançada pelo crime em questão é de menor potencial ofensivo quando prevê a aplicação isolada da pena de multa. Assim, o que pretende essa proposição é tão somente adequar o preceito secundário originariamente estipulado: para crimes de menor potencial ofensivo pena máxima até 2 (dois) anos.

O projeto visa ainda extirpar do ordenamento jurídico o tipo penal culposos, previsto no art. 7º, parágrafo único, da Lei 8.137/90, que afronta o princípio penal da intervenção mínima (direito penal mínimo), segundo o qual o caráter penal repressivo deve limitar-se a tutelar condutas de reprovação considerável – minimamente significativas em âmbito criminal.

O Direito Penal não pode - e não deve - interferir nas relações jurídicas que o Direito Civil regula de maneira eficaz, conferindo solução ao conflito de interesses. O que a prática nos demonstra é que o consumidor que adquire produtos impróprios para o consumo almeja tão somente a reparação civil do dano, pretensão invariavelmente deduzida em face do

estabelecimento comercial. A responsabilização penal deve ser a última *ratio* lançada pelo Estado para regular uma conduta.

A sociedade não anseia pelo cerceamento da liberdade dos trabalhadores que culposamente expõem à venda ou armazenam mercadorias impróprias para o consumo. O que é, sempre foi e precisa continuar a ser socialmente reprovável é a comercialização ou estocagem dolosa de produtos impróprios, conduta prevista no art. 7º, IX, da Lei 8.137/90, que atenta não somente contra a saúde do consumidor, mas também contra a livre concorrência.

O Judiciário há muito vem se pronunciando pela absolvição dos réus incurso no parágrafo que o presente projeto visa suprimir. Em recente e confiável pesquisa jurisprudencial, constatou-se o elevado índice de absolvições na modalidade culposa. No entanto, nada é capaz de apagar o constrangimento de uma persecução criminal, invariavelmente iniciada por uma prisão em flagrante.

Ademais, a prática também denota que a figura penal que visamos excluir acaba por consagrar a responsabilidade penal objetiva, via de regra vedada pelo ordenamento jurídico pátrio – exceção feita nos crimes ambientais. Isto porque, na esmagadora maioria das vezes o gerente geral do estabelecimento ou os chefes dos setores são submetidos ao indiciamento criminal. No presente caso, segundo a teoria da responsabilidade subjetiva, não há dúvidas de que o real infrator é o responsável direto pela verificação da (im)propriedade do produto para o consumo.

Todavia, os setores gerenciados são de grande dimensão (chegando a conter até 65.000 itens), sobretudo nas chamadas grandes empresas. Assim, o abastecimento das gôndolas é realizado por diversos colaboradores, até mesmo de empresas terceirizadas (promotores de vendas). É evidente que não é possível que o chefe do setor tenha condições de fiscalizar, diuturnamente, tamanha quantidade de mercadorias. Por outro lado, também não tem condições de conferir o trabalho de seus subordinados, produto por produto.

Também não podemos nos esquecer das severas e desproporcionais penas que o parágrafo contém. Comparativamente, o homicídio culposo (art. 121, §3º, do Código Penal) é apenado com detenção de 1 (um) a 3 (três) anos, enquanto que a figura penal prevista no parágrafo único do art. 7º, da Lei 8.137/90, estabelece pena de detenção de 1 (um) ano e 4 (quatro) meses a 3 (três) anos e 4 (quatro) meses. Logo, temos como exemplo a esdrúxula (porém real) situação jurídica: deixar de conferir negligentemente a data de validade de apenas um produto - dentre 65.000 (sessenta e cinco mil)

itens expostos - é penalmente mais relevante do que provocar involuntariamente a morte de uma pessoa.

Finalmente, este projeto vai ao encontro da atual tendência do Direito Penal moderno de descriminalização de condutas socialmente irrelevantes ou com baixíssimo potencial ofensivo, sobretudo por conta do excesso de demandas que tramitam no Poder Judiciário e da superlotação carcerária.

A proposição é sujeita à apreciação do Plenário, submetida ao regime ordinário de tramitação.

Foi apensado o Projeto de Lei nº 7.188, de 2017, do Deputado Fábio Sousa, em 12/04/2017, que possui o seguinte teor:

Altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, para aumentar a pena prevista nos crimes descritos no art. 7º, e alterar o patamar de redução de pena na modalidade culposa prevista no parágrafo único, e acrescenta inciso VII ao art.1º da Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para prever a atribuição da Polícia Federal para apurar crimes contra às relações de consumo, previstos no art. 7º da Lei 8.137/1990.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º. Esta Lei altera a Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, que define os crimes contra a ordem tributária, econômica e contra as relações de consumo, para aumentar a pena prevista nos crimes descritos no art. 7º, e alterar o patamar de redução de pena na modalidade culposa prevista no parágrafo único do citado artigo, e acrescenta inciso VII ao art.1º da Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, para prever a atribuição da Polícia Federal para apurar crimes contra as relações de consumo, previstos no art. 7º da Lei 8.137/1990, quando houver repercussão interestadual ou internacional.

Art. 2º. O art. 7º, da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

Pena – detenção, de 2 (dois) a 6 (seis) anos, e multa.” (NR)

Art. 3º. O parágrafo único, do art. 7º, da Lei nº 8.137, de 27 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 7º

Parágrafo Único. Nas hipóteses dos incisos II, III e IX, reduzindo-se a pena de 2/3 (dois terços), ou a de multa à quinta parte.” (NR)

Art. 4º O art. 1º da Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, passa a vigorar acrescido do seguinte inciso VII:

“Art. 1º

VII – relativas às relações de consumo previstas no art. 7º da Lei 8.137, de 27 de dezembro 1990.
.....” (NR)

Art. 5º. Esta lei entra em vigor na data da sua publicação.

Constou de sua justificação:

O Parlamento deve sempre se alinhar aos anseios da sociedade, buscar resolver problemas na medida em que sua competência permitir, sendo o protagonista de mudanças para benefício de todos. Diante disso, e das recentes denúncias envolvendo o mercado alimentício brasileiro e a Operação Carne Fraca, o Congresso deve responder à altura, com prontidão, objetivando efetiva mudança.

O tipo descrito no art. 7º da Lei da Lei 8.137, de 27 de dezembro de 1990, trata do crime contra as relações de consumo, este projeto propõe o aumento de sua pena máxima, pois a Operação Carne Fraca escancarou a hipossuficiência do consumidor. Pode-se ver que o artigo citado se aplica aos crimes da investigados na operação *in casu*: “VII - induzir o consumidor ou usuário a erro, por via de indicação ou afirmação falsa ou enganosa sobre a natureza, qualidade do bem ou serviço, utilizando-se de qualquer meio, inclusive a veiculação ou divulgação publicitária; [...] IX - vender, ter em depósito para vender ou expor à venda ou, de qualquer forma, entregar matéria-prima ou mercadoria, em condições impróprias ao consumo.”

Ademais, o presente Projeto de Lei visa alterar a Lei nº 10.446, de 8 de maio de 2002, permitindo que a Polícia Federal investigue os crimes contra as relações de consumo do

supracitado art. 7º da Lei da Lei 8.137/1990, isso quando houver repercussão interestadual ou internacional nos tipos penais cometidos. Assim será mais fácil uniformizar as investigações e as repressões necessárias.

Em 9/8/2017, a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado sufragou o parecer da Deputada Laura Carneiro, pela aprovação do PL nº 5.675/2013, com emenda supressiva do caráter típico da conduta culposa dos crimes contra as relações de consumo em testilha. Colhe-se de tal parecer o quanto segue:

A proposta em comento vai ao encontro do princípio constitucional da proporcionalidade, que rege todo o ordenamento jurídico e orienta a atuação do legislador ordinário.

Na esfera penal, o referido princípio impõe ao legislador a obrigação de estabelecer penas proporcionais à gravidade do delito. Sobre o tema, a doutrina assim se posiciona:

(...)

A Lei nº 8.137/90 elenca, em seu art. 7º, diversas condutas às quais comina pena de detenção, de 2 (dois) a 5 (cinco) anos, ou multa. A título de comparação, crimes mais graves como os de lesão corporal, maus-tratos e sequestro são punidos com penas de prisão menores do que a sanção prevista para quem “favorecer ou preferir, sem justa causa, comprador ou freguês” (art. 7º, I), a denotar a patente desproporcionalidade existente entre a gravidade do fato e a gravidade da pena imposta.

Ademais, a Lei nº 8.078/90 - Código de Defesa do Consumidor, ao dispor sobre os crimes contra as relações de consumo, comina penas que não ultrapassam 2 (dois) anos de detenção (arts. 61 a 74). Tais condutas são consideradas infrações penais de menor potencial ofensivo, nos termos do art. 61 da Lei nº 9.099/95 – Lei dos Juizados Especiais Cíveis e Criminais.

Não podem coexistir, em nosso ordenamento jurídico, tratamentos tão discrepantes para a proteção dos mesmos bens jurídicos. Assim, a harmonização das penas aplicáveis aos crimes contra as relações de consumo é medida que se impõe para a conformidade do sistema penal.

A uniformização das sanções impostas aos autores dos crimes contra as relações de consumo irá possibilitar a aplicação dos institutos previstos na Lei nº 9.099/95, como a composição dos danos civis, providência que, em muitos casos, revela-se mais eficaz para a defesa dos interesses da vítima. Vê-se, portanto, que a redução das penas privativas de liberdade não implica a impunidade dos agentes, os quais continuarão a ser responsabilizados pelas condutas praticadas.

Noutro giro, o parágrafo único do art. 7º da Lei nº 8.137/90 prevê a modalidade culposa das seguintes condutas, elencadas nos incisos II, III e IX do mesmo artigo:

(...)

Aquele que vende ou expõe à venda mercadorias tem a obrigação de diligenciar para que sejam oferecidos produtos em condições adequadas ao consumo. Desse modo, a exclusão da modalidade culposa se afigura temerária, tendo em vista que comportamentos negligentes deixarão de ser punidos. Por tal razão, apresentamos emenda ao PL nº 5.675, de 2013, para afastar a supressão da modalidade culposa.

Quanto ao PL nº 7.188, de 2017, apensado, verifica-se que a pretensão de aumento das penas dos crimes previstos no art. 7º da Lei nº 8.137/90 não se compatibiliza com o projeto principal. Da mesma forma, o aumento do patamar de redução de pena da modalidade culposa somente se justificaria diante de sanções maiores.

Por fim, a alteração da Lei nº 10.446/02 para atribuir à Polícia Federal a apuração de crimes contra as relações de consumo não se faz necessária, uma vez que o rol previsto no art. 1º não é taxativo. Com efeito, a própria lei determina que a Polícia Federal poderá proceder à investigação de quaisquer crimes, sempre que houver repercussão interestadual ou internacional que exija repressão uniforme. Confira-se:

(...)

Ante o exposto, nosso voto é pela aprovação do PL nº 5.675, de 2013, com a emenda a seguir apresentada, e pela rejeição do PL nº 7.188, de 2017, apensado.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

A esta Comissão permanente compete analisar a constitucionalidade, a juridicidade, a técnica legislativa e o mérito da proposição principal e de seu apensado.

O Projeto de Lei principal não se ressentir de vícios de técnica legislativa (respeitando os ditames da Lei Complementar nº 95, de 1998), nem de inconstitucionalidade formal, porquanto em sintonia com as regras de competência e iniciativa (CRFB, arts. 22, I, 48 e 61).

Promovo, então, o exame conglobante da juridicidade, da constitucionalidade material e do mérito.

O PL nº 5.675, de 2013, deve ser aprovado, pois acarreta melhoria do ordenamento jurídico.

A preocupação que dele dimana é das mais relevantes: conferir harmonia ao sistema normativo penal.

Embora mantendo as condutas previstas no *caput* do art. 7º da Lei nº 8.137, de 1991, como típicas, redimensionou a reprimenda à luz do *quantum* sancionatório, compatibilizando-as com as dispostas no Código de Defesa do Consumidor.

Convenhamos, conquanto reprováveis, as infrações penais cometidas no âmbito consumerista não são aquelas que devem ser as destinatárias de maiores sanções.

Em verdade, o que o consumidor prejudicado quer, ao fim e ao cabo, é o atendimento de suas mais prementes expectativas: aquisição de produtos e serviços dotados de qualidade e segurança.

Portanto, até mesmo à luz dos princípios da subsidiariedade e da fragmentariedade, que trazem o signo de *ultima ratio* para o Direito Penal, deve-se ter em mente que, muitas vezes, a célere reparação civil e efetiva a responsabilização administrativa já atendem, essencialmente, a missão de pacificação social, sem que se empregue, de modo disfuncional e meramente simbólico, o instrumental penal.

É justamente nesse cenário que advém o Projeto de Lei principal.

O abrandamento sancionatório traz coerência sistêmica. Ademais, a colimada supressão da figura culposa é digna de aplauso. A modalidade culposa de tipo penal deve ser reservada para comportamentos de extraordinário eco social (como homicídio e a lesão corporal). Não me parece, contudo, ser o caso dos crimes contra as relações de consumo. Ora, por exemplo, se por esquecimento, um comerciante deixa produtos vencerem na prateleira, é evidente que se trata de uma ação ilícita, a merecer sanção, mas atribuir penalidade criminal, penso, é ir longe demais, deslegitimando a mais contundente resposta estatal.

Nesse sentido, com a aprovação *in totum* do Projeto de Lei Principal, imperiosa é a rejeição da emenda supressiva (que afasta da *abolitio criminis* da figura culposa do art. 7º da Lei nº 8.137, de 1990) acolhida pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.

Aprovando a proposição principal, como, aliás, já afirmado no parecer sufragado pela Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado, tem-se, em larga medida, *a fortiori*, como consequência, a rejeição do Projeto de Lei apensado, que aumenta a pena dos crimes dolosos e diminui a dos culposos.

No geral, o Projeto de Lei apensado não possui vício de inconstitucionalidade formal, pois respeitadas as regras de competência e iniciativa (CRFB, art. 22, I, 48 e 61). Desponta, contudo vício de técnica legislativa. No desiderato de diminuir a pena da modalidade culposa prevista no parágrafo único, culmina, do modo como proposta a modificação de tal comando, simplesmente, no abrandamento da pena das formas típicas previstas nos incisos II, III e IX, e, *tout court*, abolindo, também, a figura culposa: “Nas hipóteses dos incisos II, III e IX, reduzindo-se a pena de 2/3 (dois terços), ou a de multa à quinta parte.”

Na linha do quanto já decidido pela CSPCCO, deve ser rejeitada a sugestão de transferir para a Polícia Federal a atribuição de investigar os crimes em tela.

Atualmente, não óbice para, excepcionalmente, a Polícia Federal atuar na investigação de tais delitos, como prevê o inciso I do § 1º do art. 144 da Constituição da República, segundo o qual ela poderá “apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei”.

Demais disso, certo é que tal Instituição não dispõe de efetivo para fazer frente a todas as perseguições penais consumeristas nas mais diversas e longínquas localidades do País. Logo, no ponto, desponta injuridicidade, dado o caráter inócuo da proposição, e inconstitucionalidade, pela violação do princípio da razoabilidade.

Mostrando-se o Projeto de Lei principal mais apropriado para o aprimoramento da disciplina dos crimes contra as relações de consumo, deve ser aprovado, com a consequente rejeição do apensado, na linha do que, essencialmente, o fez a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado (CSPCCO).

Ante o exposto, voto pela constitucionalidade, juridicidade, boa técnica legislativa e, no mérito, pela aprovação do PL nº 5.675, de 2013, e pela inconstitucionalidade, injuridicidade, inadequada técnica legislativa e, no mérito, pela rejeição do PL nº 7.188, de 2017.

Sala da Comissão, em de de 2019.

Deputado PAULO ABI-ACKEL
Relator