

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA**PROJETO DE LEI Nº 9.238, DE 2017**

Dispõe sobre a vantagem auferida como critério para imposição de multas no Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

Autor: Deputado Hugo Leal

Relator: Deputado Danilo Forte

Voto em separado do Deputado Subtenente Gonzaga**I - RELATÓRIO**

Trata-se de projeto de lei de autoria do Deputado Hugo Leal, o qual altera a Lei n. 12.529, de 30 de novembro de 2011, para dispor sobre a vantagem auferida como critério para imposição de multas pelo Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE).

A proposição é composta de dois artigos, sendo o primeiro responsável por alterar a redação dos artigos 37 e 56 da Lei n. 12.529/2011 e o segundo se tratando de cláusula de vigência do ato normativo.



As modificações propostas estabelecem que o CADE deverá utilizar a vantagem auferida pela entidade infratora como parâmetro mínimo para o cálculo do valor das multas aplicadas. Nos casos em que essa estimativa não possa ser realizada com exatidão, a multa poderá ser calculada a partir da aplicação de um percentual sobre o faturamento da entidade. Neste segundo caso, deve-se considerar como base de cálculo sobre o qual incidirá a alíquota, todo o faturamento da entidade durante o período de efetiva duração da infração.

A alteração tem como objetivo garantir que a multa aplicada pelo CADE seja superior ao dano sofrido pelos demais agentes econômicos e que, no caso de multa arbitrada com base no faturamento, seja proporcional ao tempo em que vigorou a prática a ser penalizada. Assim, explica o autor na justificativa, as empresas serão desincentivadas a praticar a conduta que se busca reprimir.

A proposição foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços (CDEICS) e de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), para exame de mérito e de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e quanto à boa técnica legislativa.

Quando apreciada na CDEICS, a proposição foi aprovada na forma de substitutivo apresentado pelo relator, Deputado Vinícius Carvalho, em reunião realizada em 18 de



setembro de 2019. O substitutivo da CDEICS alterou o mérito do projeto, removendo a exigência de multa mínima de acordo com a vantagem auferida pela empresa e limitando a aplicação da multa a 20% (vinte por cento) do seu faturamento no ano anterior à condenação pelo CADE.

Foram apresentadas duas emendas de relator à proposição no âmbito da CDEICS. Na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, no prazo regimental, não foram apresentadas emendas.

É o relatório.

II – VOTO

De acordo com o Regimento Interno da Câmara dos Deputados (art. 32, IV, “a” c/c art. 54, I), cabe a este colegiado analisar os aspectos constitucional, legal, jurídico, regimental e de técnica legislativa das proposições que tramitam nesta Casa e de seus apensados. Ou seja, é competência desta comissão proceder à apreciação da consonância da proposição em relação ao texto constitucional. Trata-se, pois, de verdadeira tarefa de controle prévio de constitucionalidade.

No que concerne à constitucionalidade formal, foram respeitadas as exigências constitucionais pertinentes ao projeto. Ressalte-se que nesse sentido, a matéria, de direito econômico, é de competência legislativa concorrente



da União e que não há cláusula de exclusividade de iniciativa, sendo legítima a sua apresentação por deputado federal.

Quanto à constitucionalidade material e à juridicidade, a proposição inicial e as emendas apresentadas na CDEICS estão em conformidade com os princípios gerais da atividade econômica e com os princípios que regem a administração pública.

Entretanto, quanto ao substitutivo aprovado na CDEICS, faz-se necessária uma análise mais aprofundada da matéria, devendo-se levar em consideração as alterações propostas frente aos princípios constitucionais implícitos, especialmente em relação ao princípio da proporcionalidade.

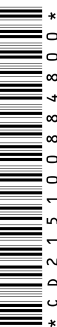
Para isso, inicialmente, é de interesse para essa análise relembrar o ensinamento de Paulo Bonavides (Curso de Direito Constitucional. 20. ed. São Paulo: Malheiros, 2007), segundo o qual, "o critério da proporcionalidade é tópico, volve-se para a justiça do caso concreto ou particular, se aparenta consideravelmente com a equidade e é um eficaz instrumento de apoio às decisões judiciais que, após submeterem o caso a reflexões prós e contras (Abwägung), a fim de averiguar se na relação entre meios e fins não houve excesso (Übermassverbot), concretizam assim a necessidade do ato decisório de correção".



Ao mesmo tempo, Luís Roberto Barroso (Curso de Direito Constitucional Contemporâneo. 2ª edição. São Paulo: Saraiva, 2010) informa que o princípio da razoabilidade ou da proporcionalidade, se desenvolveu por parte da doutrina e da jurisprudência brasileiras, como a conjugação da doutrina do devido processo legal substantivo do direito dos Estados Unidos e do princípio da proporcionalidade do direito da Alemanha. Nesse segundo caso, explica o autor, o princípio age como limitador da discricionariedade pública.

Assim, é possível encontrar na jurisprudência brasileira exemplos de decisões que ilustram o que foi teorizado na produção acadêmica e que, como é o caso nesse projeto de lei, determinam que a proporcionalidade deve ser obedecida na aplicação de multas por órgãos estatais, como a do TRF-3 na Apelação Cível nº 0008834-78.2015.4.03.6100/SP, onde "A instituição de uma gradação do valor da multa pelo legislador impõe ao ente administrativo que irá aplicá-la a dosagem da penalidade de acordo com o fato e suas circunstâncias - em atividade assemelhada à que ocorre na instância criminal, embora sem os rigores dosimétricos desta".

Assim, por ordem de princípio constitucional, fica claro que as penas aplicadas pelo CADE devem guardar proporcionalidade com a ofensa cometida. A prevalecerem as modificações realizadas no substitutivo aprovado pela CDEICS, impedir-se-á a aplicação desse princípio nos casos



concretos, tendo em vista que a vantagem auferida deixará de ser parâmetro para determinação do valor da penalidade. Adicionalmente, ao fixar um valor máximo da penalidade com base no faturamento anual da entidade multada, criar-se-á a situação em que duas entidades que tenham cometido infração à ordem econômica de igual gravidade e prejuízo à sociedade, sejam multados em valores díspares.

Com isso em mente, deve-se considerar que o substitutivo está eivado de inconstitucionalidade, por ofensa ao princípio da proporcionalidade, que embora não se encontre expresso no texto constitucional, trata-se de princípio que norteia os devidos processos legal e administrativo.

No mérito, a proposição é fundamental para aperfeiçoar o processo sancionador do Tribunal Administrativo do CADE, ao estabelecer parâmetros objetivos a serem seguidos na aplicação da multa. É importante ressaltar que atualmente, alguns dos conselheiros já têm defendido a prática da adoção da vantagem auferida como parâmetro para esse cálculo, de modo que a atualização legislativa é bem-vinda.

Diante do exposto, voto pela:

- **CONSTITUCIONALIDADE** do PL 9238/2017 e das emendas apresentadas ao Projeto na CDEICS



- **INCONSTITUCIONALIDADE** do substitutivo aprovado
na CDEICS

No mérito, pela aprovação do projeto na forma do
texto original.

Sala de Comissões, de de 2021.

Deputado Subtenente Gonzaga

PDT/MG

