

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO

PROJETO DE LEI Nº 2.130, DE 1996

Acrescenta inciso ao artigo 21 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1984, que "transforma o Conselho Administrativo de Defesa Econômica - CADE em Autarquia, dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica e dá outras providências".

Autor: Deputado AUGUSTO NARDES

Relator: Deputado RICARDO FIÚZA

I - RELATÓRIO

1. O projeto de lei em apreço pretende acrescentar, com o inciso XXV, o art. 21 da Lei nº 8.884, de 11 de junho de 1984, que transforma o CADE em autarquia e dispõe sobre a prevenção e a repressão às infrações contra a ordem econômica.

2. O art. 21, em questão, dispõe, no *caput*:

"Art. 21. As seguintes condutas, além de outras, na medida em que configurem hipótese prevista no art. 20 e seus incisos, caracterizam infração da ordem econômica:

....."

3. O **inciso XXV**, que se quer introduzir ao final do art. 21, considera como uma dessas **infrações da ordem econômica**:

"XXV - utilizar mecanismos ilegítimos de redução dos custos de produção, tais como o não pagamento de encargos tributários, trabalhistas e sociais, e exploração do trabalho infantil, escravo ou semi-escravo."

4. Em **justificação** alega-se que os empresários que adotam tais práticas têm conquistado maiores fatias do mercado, aumentando arbitrariamente seus lucros, levando à falência seus concorrentes que, atuando dentro da legalidade, perdem a capacidade de competir, concluindo:

"Independentemente das demais punições a que estão sujeitos tais empresários, em razão da legislação tributária, previdenciária, trabalhista e penal, é importante que se inclua no texto da legislação que define as infrações contra a ordem econômica mais este exemplo de ato danoso à livre concorrência, de modo a atrair a incidência de novas e pesadas penas aos infratores, e orientar os prejudicados por esta espécie de concorrência predatória baseada no em (sic) mecanismos ilegítimos de redução de custos de produção."

5. Submetido à COMISSÃO DE TRABALHO, DE ADMINISTRAÇÃO E SERVIÇO PÚBLICO, foi o projeto aprovado, por unanimidade, na forma do parecer do Relator, Deputado SANDRO MABEL, cujo voto ressaltou:

"A Secretaria de Fiscalização do Trabalho do Ministério do Trabalho declara, respondendo a consulta nossa, que "a experiência acumulada pela Fiscalização do Trabalho nos últimos meses aponta para a necessidade de estabelecer-se punições mais severas para os crimes e irregularidades relacionadas com o trabalho degradante no Brasil. As multas administrativas e as penas previstas, respectivamente, na legislação trabalhista e no Código Penal não demonstram ser suficientes para que se evite o aliciamento de mão-de-obra, a utilização de crianças como forma de trabalho e a manutenção de condições sub-humanas"."

II - VOTO DO RELATOR

1. Cabe à COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE REDAÇÃO a análise dos aspectos de **constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e técnica legislativa** dos **projetos, emendas ou substitutivos** submetidos à Câmara dos Deputados ou suas Comissões (**art. 32, III, alínea a**, do Regimento Interno).

2. Com efeito, o PL sob exame quer coibir, por parte de empresários, a prática de mecanismos ilegítimos de redução dos custos da produção, tais como o inadimplemento de "**encargos tributários, trabalhistas e sociais**" e a "**exploração do trabalho infantil, escravo ou semi-escravo**", introduzindo **mais um inciso** ao **art. 21** da lei do CADE.

O **art. 21** da Lei nº 8.884/94 elenca, sem prejuízo de outras, condutas que caracterizam **infração da ordem econômica**, na medida em que configurem hipótese prevista no artigo anterior e seus incisos:

"Art. 20. Constituem infrações da ordem econômica, independentemente de culpa, os atos sob qualquer forma manifestados, que tenham por objeto ou possam produzir os seguintes efeitos, ainda que não sejam alcançados:

I - limitar, falsear ou de qualquer forma prejudicar a livre concorrência ou a livre iniciativa;

II- dominar mercado relevante de bens ou serviços;

III - aumentar arbitrariamente os lucros;

IV - exercer de forma abusiva posição dominante.

§ 1º A conquista de mercado resultante de processo natural fundado na maior eficiência de mercado econômico em relação a seus competidores não caracteriza o ilícito previsto no inciso II.

§ 2º Ocorre posição dominante quando uma empresa ou grupo de empresas controla parcela substancial de mercado relevante, como fornecedor, intermediário, adquirente ou financiador de um produto, serviço ou tecnologia a ele relativa.

§ 3º A posição dominante a que se refere o parágrafo

anterior é presumida quando a empresa, ou grupo de empresas, controla 20% (vinte por cento) de mercado relevante, podendo este percentual ser alterado pelo CADE para setores específicos da economia. " (Redação dada ao § 3º pela Lei nº 9.069, de 29.06.95).

As diversas formas de infração da ordem econômica acarretam, no figurino do art. 16 da Lei nº 8.884/94, a responsabilidade da empresa e a responsabilidade individual de seus dirigentes ou administradores, solidariamente, ficando os responsáveis sujeitos às seguintes penas:

"Art. 23.

I - no caso de empresa, multa de um a trinta por cento do valor do faturamento bruto no seu último exercício, excluídos os impostos, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando quantificável;

II - no caso de administrador, direta ou indiretamente responsável pela infração cometida por empresa, multa de dez a cinquenta por cento do valor daquela aplicável à empresa, de responsabilidade pessoal e exclusiva ao administrador;

III - no caso das demais pessoas físicas ou jurídicas, de direito público ou privado, bem como quaisquer associações de entidades ou pessoas constituídas, de fato ou de direito, ainda que temporariamente, com ou sem personalidade jurídica, que não exerçam atividade empresarial, não sendo possível utilizar-se o critério do valor do faturamento bruto, a multa será de 6.000 (seis mil) a 6.000.000 (seis milhões) de Unidades Fiscais de Referência - UFIR, ou padrão superveniente. (inciso acrescentado pela Lei nº 9.069, de 29.06.95)

Parágrafo único. Em caso de reincidência, as multas cominadas serão aplicadas em dobro."

Os arts. 24 e 25 prevêm, ainda, outras **sanções**:

*"Art. 24. **Sem prejuízo das penas cominadas no artigo anterior**, quando assim o exigir a gravidade dos fatos ou o interesse público geral, poderão ser impostas as seguintes **penas, isolada ou cumulativamente**:*

I - a publicação, em meia página e às expensas do infrator, em jornal indicado na decisão, de extrato da decisão condenatória, por dois dias seguidos, de uma a três semanas consecutivas;

II - a proibição de contratar com instituições financeiras oficiais e participar de licitação tendo por objeto aquisições, alienações, realização de obras e serviços, concessão de serviços públicos, junto à Administração Pública Federal, Estadual, Municipal e do Distrito Federal, bem como entidades da Administração indireta, por prazo não inferior a cinco anos;

III - a inscrição do infrator no Cadastro Nacional de Defesa do Consumidor;

IV - a recomendação aos órgãos públicos competentes para que:

a) seja concedida licença compulsória de patentes de titularidade do infrator;

b) não seja concedido ao infrator parcelamento de tributos federais por ele devidos ou para que sejam cancelados, no todo ou em parte, incentivos fiscais ou subsídios públicos;

V - a cisão de sociedade, transferência de controle societário, venda de ativos, cessação parcial de atividade, ou qualquer outro ato ou providência necessários para a eliminação dos efeitos nocivos à ordem econômica."

"Art. 25. Pela continuidade de atos ou situações que configurem infração da ordem econômica, após decisão do Plenário do CADE determinando sua cessação, ou pelo descumprimento de medida preventiva ou compromisso de cessação previsto nesta Lei, o responsável fica sujeito a multa diária de valor não inferior a 5.000 (cinco mil) Unidades Fiscais de Referência - UFIR, ou padrão superveniente, podendo ser aumentada em até vinte vezes se assim o recomendar sua situação econômica e a gravidade da infração."

3. É no inciso **XLI** do **art. 5º** da Constituição Federal, que consagra os "direitos e deveres individuais e coletivos", que se lê:

"XLI - a lei punirá qualquer discriminação atentatória dos direitos e liberdades fundamentais;"

Além disso, o **inciso XXXIII**, do **art. 7º** da Lei Maior protege o menor da seguinte maneira:

"XXXIII - proibição de trabalho noturno, penoso ou insalubre aos menores de dezoito anos e de qualquer

trabalho a menores de quatorze anos, salvo na condição de aprendiz;"

Diante disto fica patente que a natureza do PL se enquadra na **alínea d**, do **inciso III**, do **art. 32**, do Regimento Interno, determinando a sua apreciação, quanto ao mérito, por esta Comissão.

4. Do ponto de vista formal, o PL nº 2.130/96 observa os requisitos constitucionais de **iniciativa** (art. 48, *caput* e 61) e **tramitação** conforme o Regimento Interno.

Nada há, portanto, a objetar quanto à sua **constitucionalidade**, **legalidade** e **juridicidade**, merecendo, apenas, alguns retoques visando a aprimorar a **técnica legislativa**, como consta do substitutivo anexo.

5. Ressalte-se ser de todo oportuna a proposição, vindo contribuir para eliminar desigualdades entre empresas, evitando que o descumprimento, por parte de certos empresários, de obrigações tributárias e trabalhistas, paradoxalmente, lhes sirva de instrumento para obter maiores lucros, pela redução dos custos de produção, tanto quanto à exploração do trabalho infantil e a utilização de mão-de-obra em regime de quase escravidão, que se tem denunciado na mídia, com frequência, e contra o qual, efetivamente, pouco se faz.

6. Poder-se-ia ponderar que, no que respeita à não satisfação dos encargos tributários e sociais, em geral, a norma *in fieri* seria injusta, não se considerando eventual situação de crise financeira da empresa inadimplente. Se a empresa estiver em situação de dificuldade, que impossibilite a satisfação de suas obrigações, fácil será verificar-se essa circunstância, elidindo-se a punibilidade, pois que a *ratio* da nova disposição é impedir a utilização dos mecanismos apontados com o objetivo de lucro, abusivamente. Se isto não ocorrer, a norma não incidirá e a inadimplência será justificada.

Há que se considerar, ademais, que, gerando a falta de pagamento desses encargos, o acréscimo de **juros**, **multas** e, na hipótese de cobrança judicial, mais **honorários advocatícios** e **custas processuais**, a introdução do **inciso XXV** poderia ser acoimada de *bis in idem*.

Todavia, o **art. 19** da **Lei nº 8.884/94** é esclarecedor da questão:

"Art. 19. A repressão das infrações da ordem econômica não exclui a punição de outros ilícitos previstos em lei."

Trata-se, como parece claro, de ilícitos de natureza diferente, com finalidades diferentes e sancionados, por isso, também diferentemente.

7. O voto é, por conseguinte, pela aprovação do projeto, na forma do Substitutivo, que, inclusive, o adapta às regras da Lei Complementar nº 95/98.

Sala da Comissão, em de de 2000.

Deputado RICARDO FIUZA
Relator