

COMISSÃO DE CONSTITUIÇÃO E JUSTIÇA E DE CIDADANIA

PROJETO DE LEI No 7.614, DE 2017

Destina ao Fundo Social, criado pela Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, os recursos públicos desviados por corrupção.

Autor: SENADO FEDERAL -
CRISTOVAM
BUARQUE
Relator: Deputado GILSON
MARQUES

I - RELATÓRIO

Trata-se de Projeto de Lei originariamente da autoria do então Senador Federal Cristovam Buarque (Projeto de Lei do Senado no 291, de 2014), cujo propósito é destinar ao Fundo Social, criado pela Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, os recursos públicos desviados por corrupção.

Como justificativa principal, o autor da Proposta sustenta que:

“A percepção da corrupção e a revolta ante a falta de qualidade nos serviços públicos essenciais foi o estopim para gigantescos movimentos populares que tomaram as ruas de nossas cidades em 2013. Em manifestações muitas vezes violentas, grande parte da população brasileira demonstrou um profundo sentimento de indignação com relação à classe política como um todo.

(...)

A aplicação de recursos públicos que haviam sido desviados por atos de corrupção para ações de educação tem grande potencial de coibir atos similares no futuro. Uma população mais educada tem menos tolerância a atos ilícitos que envolvam atores políticos, e mais visão crítica para avaliar a eficiência dos serviços públicos prestados”.



* C D 2 4 9 9 8 2 2 6 2 6 0 0 *

Aprovado terminativamente no Senado Federal, o Projeto foi remetido à revisão desta Casa Legislativa, conforme determina o art. 65 da Constituição Federal.

A proposição foi então distribuída à Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Públicos, que aprovou por unanimidade o parecer exarado pela Deputada Flávia Morais, no qual foi apresentado substitutivo com a seguinte redação:

“Art. 1º Os recursos decorrentes da apreensão de bens e

valores e os decorrentes de medidas assecuratórias, nos crimes de corrupção ativa ou passiva, na forma dos arts. 317 e 333 do Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), serão, após seu perdimento em favor da União, prioritariamente empregados na finalidade qual se destinavam antes de serem desviados.

Art. 2º Os recursos que resultem da aplicação de pena de

perda de bens e valores relacionados aos crimes referidos no art. 1º e os abrangidos pelo mesmo dispositivo, na impossibilidade de recuperação da finalidade originalmente visada, serão revertidos diretamente ao Fundo Social criado pela Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

Art. 3º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação”.

Em seguida, este projeto de lei foi atribuído à relatoria, nesta Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, primeiro ao Deputado Rubens Bueno, e, em seguida, ao saudoso Deputado Luiz Flávio Gomes, cujo parecer não foi apreciado por essa Comissão, mas, devido a qualidade do voto, faço questão de reproduzi-lo na íntegra.

Na presente ocasião, compete à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania manifestar-se tão-somente quanto aos aspectos de constitucionalidade, legalidade, juridicidade, regimentalidade e de técnica legislativa do projeto de lei em foco, nos termos previstos nos artigos 32, IV, 'a', e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. É o que se passará a cumprir.

É o relatório.



* C D 2 4 9 9 8 2 6 0 0 *

II - VOTO DO RELATOR

A destinação dos recursos bilionários oriundos da recuperação de bens, ativos e valores frutos de crimes é assunto de destacada relevância política, social e econômica, sobretudo quando o delito em questão é a corrupção, cujos nocivos efeitos colaterais acometem irremediavelmente a própria estrutura orgânica do Estado.

Acordos de colaboração premiada, pactos de leniência, multas e sentença penais condenatórias são alguns dos instrumentos aptos ao ressarcimento substancial do erário, mas a adequada destinação dos recursos recuperados nem sempre encontra o devido regramento nas leis vigentes, fato este que acirra as disputas pela gestão dos vultosos numerários, tal como ocorreu recentemente com os cerca de R\$ 2,5 bilhões pagos pela Petrobras como parte de um acordo celebrado com autoridades estadunidense e que seriam destinados a uma fundação sob a responsabilidade do Ministério Público Federal.

Neste contexto, a definição de normas claras e atualizadas sobre a apropriada destinação dos recursos recuperados é medida salutar sobretudo à efetividade das medidas anticorrupção, à reparação dos danos, à devida prestação jurisdicional e, em última análise, ao bem-estar social. Não obstante a relevância da matéria tratada neste projeto de lei, algumas inconsistências quanto à constitucionalidade, à juridicidade e à técnica legislativa são vislumbradas, o que lamentavelmente é suficiente a obstar o prosseguimento da proposta tal como oferecida.

De início, verifica-se uma violação reflexa à regra estabelecida pelo inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998, que obsta a elaboração de lei com conteúdo estranho ao seu objeto ou a este não vinculada por afinidade, pertinência ou conexão.

Isto porque o Fundo Social ao qual este projeto de lei pretende direcionar os recursos reavidos das práticas corruptivas foi criado pela Lei no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, que dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas.

Ou seja, o Fundo Social foi criado para assegurar que parte dos recursos oriundos da exploração de petróleo e de gás natural do pré-sal sejam aplicados efetivamente "no desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de



mitigação e adaptação às mudanças climáticas”, conforme estabelece o art. 47 da Lei no 12.351/2010, sendo certo que qualquer matéria que não guarde relação direta ou indireta com os recursos oriundos da exploração e da produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos não pode ser utilizada para complementar tal lei no tocante ao Fundo por ela concebido.

Ademais, ainda que o inciso VI do art. 49 da aludida lei preveja a constituição do Fundo com “outros recursos destinados por lei”, este permissivo também deve ser interpretado à luz da pertinência temática exigida pelo inciso II do art. 7º da Lei Complementar nº 95/1998 e em conformidade com as demais formas de composição previstas no art. 49 da Lei no 12.351/2010, todas relativas aos recursos emanados da exploração e da produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos, quais sejam:

“I - parcela do valor do bônus de assinatura destinada ao FS pelos contratos de partilha de produção;

II - parcela dos royalties que cabe à União, deduzidas aquelas destinadas aos seus órgãos específicos, conforme estabelecido nos contratos de partilha de produção, na forma do regulamento;

III - receita advinda da comercialização de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos da União, conforme definido em lei;

IV - os royalties e a participação especial das áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão destinados à administração direta da União, observado o disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo;

V - os resultados de aplicações financeiras sobre suas disponibilidades”.

Ora, da mesma forma que não se admitiria a inserção de temas estranhos à exploração e à produção de petróleo, gás natural e hidrocarbonetos e à destinação de recursos provenientes destas atividades diretamente na Lei no 12.351/2010, também não se pode consentir para que normas subsidiárias venham a integrar a norma-matriz quando dispuser de assuntos alheios ao conteúdo e à finalidade normativa de origem.



* C D 2 4 9 9 8 2 6 2 6 0 0 *

Em se tratando de norma de caráter subsidiário ou complementar, a pertinência temática exigida pelo devido processo legislativo - preconizado pelo parágrafo único do art. 59 da Constituição Federal e especificamente regulamentado no inciso II do art. 7º da Lei no 95/98 – não pode se limitar aos aspectos intrínsecos da lei pretendida, mas sim deve necessariamente se harmonizar adicionalmente com o objeto da norma principal que a legitima, o que não se verifica no projeto em análise.

Noutro giro, a destinação de bens e recursos recuperados de atos de corrupção já possui, conforme o caso, regulamentação em diversos dispositivos legais, como no art. 530-G do Código de Processo Penal¹, no art. 91, II e § 1º, do Código Penal², no art. 4º-A, §§ 10 e 11, da Lei no 9.613/1998³ (Lei de Lavagem de Dinheiro) e no inciso IV do art. 4º da Lei nº 12.850/2013⁴ (Lei de Organização

¹ Código de Processo Penal, art. 530-G: “O juiz, ao prolatar a sentença condenatória, poderá determinar a destruição dos bens ilicitamente produzidos ou reproduzidos e o perdimento dos equipamentos apreendidos, desde que precipuamente destinados à produção e reprodução dos bens, em favor da Fazenda Nacional, que deverá destruí-los ou doá-los aos Estados, Municípios e Distrito Federal, a instituições públicas de ensino e pesquisa ou de assistência social, bem como incorporá-los, por economia ou interesse público, ao patrimônio da União, que não poderão retorná-los aos canais de comércio”.

² Código Penal, art. 91: “São efeitos da condenação: (...)

II - a perda em favor da União, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé:

a) dos instrumentos do crime, desde que consistam em coisas cujo fabrico, alienação, uso, porte ou detenção constitua fato ilícito;
b) do produto do crime ou de qualquer bem ou valor que constitua proveito auferido pelo agente com a prática do fato criminoso. § 1º Poderá ser decretada a perda de bens ou valores equivalentes ao produto ou proveito do crime quando estes não forem encontrados ou quando se localizarem no exterior”.

³ Lei no 9.613/98, Art. 4º-A: “§ 10. Sobreindo o trânsito em julgado de sentença penal condenatória, o juiz decretará, em favor, conforme o caso, da União ou do Estado:

I - a perda dos valores depositados na conta remunerada e da fiança;

II - a perda dos bens não alienados antecipadamente e daqueles aos quais não foi dada destinação

prévias; e

III - a perda dos bens não reclamados no prazo de 90 (noventa) dias após o trânsito em julgado da

sentença condenatória, ressalvado o direito de lesado ou terceiro de boa-fé. § 11. Os bens a que se referem os incisos II e III do § 10 deste artigo serão adjudicados ou levados a leilão, depositando-se o saldo na conta única do respectivo ente”.

⁴ Lei no 12.850/2013, Art. 4º: “O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial,

reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos

daquele que tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados: (...)

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa”.



* C D 2 4 9 9 8 2 6 2 6 0 0 *

Criminosa), sendo certo que a eventual revogação, ainda que parcial, de tais dispositivos em razão da norma pretendida pelo presente projeto de lei deveria estar expressamente consignada na proposta, conforme exigem o inciso III do art. 3º e o art. 9º da Lei Complementar no 95/98, o que também não se verifica no caso.

Ainda no que diz respeito à técnica legislativa, nota-se a falta de imprescindíveis cláusulas expressas de revogação, conforme determinam os artigos 3º, III, e 9º, da Lei Complementar 95/98, de modo a se evitar que a nova regra sugerida pelo projeto de lei seja conflitante com outros regulamentos já citados sobre o tema.

Por fim, em relação ao substitutivo apresentado pela Comissão de Trabalho, de Administração e Serviços Públicos, não vislumbramos quaisquer vícios que maculem a constitucionalidade e tampouco a juridicidade, sendo certo que o texto proposto está em plena conformidade com os valores e princípios gerais de direito admitidos pelo sistema jurídico brasileiro.

Quanto à técnica legislativa empregada no substitutivo, nota-se a mesma inconformidade indicada em relação ao texto original do PL 7.614/2017 acerca da falta de imprescindível cláusula expressa de revogação, conforme determinam os artigos 3º, III, e 9º, da Lei Complementar 95/98, de modo a se evitar que a nova regra sugerida pelo substitutivo seja conflitante com outros regulamentos já citados sobre o tema.

Por fim, novamente aproveitamos aqui para fazer a devida homenagem ao saudoso colega parlamentar, Deputado Luiz Flávio Gomes, que nos deixou em abril de 2020, e que foi um reconhecido jurista e professor de Direito, além de ser o pioneiro no ensino telepresencial na América Latina, com a sua Rede LFG. Certamente, ele faz e fará muita falta nesta Casa.

Diante de todo o exposto e com a devida vénia de entendimentos em sentido contrário, o voto é pela:

- a) constitucionalidade do PL 7.614/2017 e do Substitutivo apresentado pela CTASP;
- b) injuridicidade e inadequada técnica legislativa do PL 7.614/2017;
- c) juridicidade do Substitutivo apresentado pela CTASP;
- d) adequada técnica legislativa do Substitutivo apresentado pela CTASP, salvo em relação à ausência de



cláusula de revogação das disposições contrárias ao novo regramento proposto, conforme exigem os artigos 3º, III, e 9º, da Lei Complementar 95/1998.

Sala da Comissão, em 31 de maio de 2024.

Deputado GILSON MARQUES

Relator



* C D 2 2 4 9 9 9 8 2 2 6 2 6 0 0 *