

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

PROJETO DE LEI Nº 4.251, DE 2008

(Apensos o PL nº 1.509, de 2007 e o PL nº 5.158, de 2009)

Altera a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, para incluir novas hipóteses de aplicação de sanções aos infratores que exercem atividades relativas à indústria de petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis.

Autor: SENADO FEDERAL

Relator: Deputado SILVIO LOPES

I - RELATÓRIO

O Projeto de Lei nº 4.251, de 2008, de autoria do Senador Gerson Camata, altera a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, que dispõe sobre a fiscalização das atividades relativas ao abastecimento nacional de combustíveis, de que trata a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, estabelece sanções administrativas e dá outras providências.

Na justificação da proposição, o autor manifestou preocupação com a frequente prática criminosa de adulteração de combustíveis que não vem sendo coibida a contento em razão das dificuldades para aplicação das penalidades de cancelamento de registro e de revogação de autorização conforme procedimentos atualmente definidos na Lei nº 9.847, de 1999.

Para solucionar esse problema, o Projeto de Lei em exame propõe modificar dispositivos da Lei nº 9.847, de 1999, com o objetivo de estabelecer sanções mais severas para infrações às normas que regem o abastecimento nacional de combustíveis.

Apenso à proposição principal tramitam:

- o Projeto de Lei nº 1.509, de 2007, de autoria do Deputado GUILHERME CAMPOS, que dispõe sobre a cassação da eficácia da inscrição no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas do Ministério da Fazenda – CNPJ/MF e da autorização de exercício das atividades de estabelecimentos que, reincidemente, distribuam, adquiram, comercializem, transportem ou estoquem derivados de petróleo, gás natural e suas frações recuperáveis ou biocombustíveis que estejam em desconformidade com as normas estabelecidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), e dá outras providências; e
- o Projeto de Lei nº 5.158, de 2009, de autoria do Senador DEMÓSTENES TORRES, que acrescenta o art. 10-A à Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, para dispor que, nos casos de suspensão ou revogação de autorização para o exercício de atividades relativas à indústria do petróleo, a ANP deverá requerer a declaração de inaptidão da empresa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ).

A proposição em tela foi distribuída às Comissões de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio – CDEIC; de Minas e Energia – CME; e de Constituição e Justiça e de Cidadania – CCJC, sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões e terminativa pela CCJC, nos termos, respectivamente, dos arts. 24, II, e 54 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Ao examinar a matéria, a CDEIC, aprovou unanimemente o Projeto de Lei nº 4.351, de 2008, e os Projetos de Lei nº 1.509, de 2007, e nº 5.158, de 2009, apensados, com Substitutivo, nos termos do Parecer do Relator, Deputado JOSÉ GUIMARÃES.

Cabe a esta Comissão de Minas e Energia a apreciação da matéria, sob o enfoque da estrutura institucional e o papel dos agentes dos setores mineral e energético, e da política e estrutura de preços de recursos

energéticos, a teor do disposto no art. 32, inciso XIV, alíneas “b” e “f”, do Regimento Interno.

Decorrido o prazo regimental, nesta Comissão, não foram apresentadas emendas ao Projeto de Lei em exame.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Inicialmente, cabe lembrar que o italiano Cesare Bonesana, Marquês de Beccaria, autor do livro "Dos delitos e das penas", obra que se insere no movimento filosófico e humanitário da segunda metade do século XVIII, ao qual pertencem trabalhos de pensadores como Voltaire, Rousseau e Montesquieu, e que se tornou precursora do direito penal moderno, ensina que *não é a dureza da pena que previne os crimes, mas a certeza da punição*.

De acordo com Beccaria, o criminoso sempre faz uma análise das circunstâncias e consequências antes de atuar. Nessa análise, pesa especialmente a chance de o criminoso alcançar a impunidade. Por isso, ao contrário do que pensam muitos, penas elevadas não inibem a prática de ilícitos. Antes de tudo, é necessário garantir meios para a responsabilização do infrator (uma polícia eficiente) e para o processamento ágil das acusações (processo penal rápido), preservando-se as garantias constitucionais do acusado da ampla defesa e do devido processo legal. As penalidades definidas para cada caso não devem destoar das sanções estabelecidas para infrações de gravidade semelhante.

Creio, portanto, que mais efetivo para coibir a adulteração de combustíveis no País seria dotar o órgão fiscalizador setorial, a ANP, dos meios necessários para exercer uma fiscalização mais eficaz sobre os agentes do setor. Certamente, os contingenciamentos orçamentários impostos todos os anos à ANP pelo Ministério do Planejamento impedem que a agência exerça da forma mais eficiente as suas competências, especialmente no que se refere à fiscalização setorial. Porém, à luz das normas orçamentárias em vigor, o

contingenciamento do orçamento de seus órgãos é uma prerrogativa do Poder Executivo.

Isto posto, afirmamos que comungamos com a ideia que permeia a proposição principal, seus apensos, e o Substitutivo proposto pela CDEIC, da necessidade de aperfeiçoamento das normas que regem o abastecimento nacional de combustíveis, de forma a coibir a prática danosa da adulteração de combustíveis.

Feitas essas considerações preliminares, passamos a examinar as proposições em questão.

Inicialmente, o PL nº 4.251, de 2008, altera substancialmente a redação do inciso I do art. 5º da Lei nº 9.847, de 1999, retirando a descrição da hipótese em que a interdição das instalações e equipamentos é cabível, e estabelecendo um prazo mínimo de dez dias para essa interdição. Essa alteração desarmoniza o inciso I com os incisos II e III do art. 5º. Também, o estabelecimento de prazo mínimo de interdição, a nosso ver, é incompatível com o que estabelece o § 2º desse mesmo artigo. Ademais, a interdição não é uma das sanções estabelecidas na Lei nº 9.847, de 1999, que estão relacionadas no seu art. 2º. A interdição é uma medida cautelar, ou seja, tem como objetivo evitar que os danos decorrentes da infração aumentem, ou que se prolongue o período em que há risco de danos a equipamentos, instalações ou mesmo vidas decorrentes dessa infração. Cremos, portanto, ser desaconselhável acatar essa proposta de modificação.

Observamos que, no Substitutivo proposto pela CDEIC, são alteradas as redações dos incisos I, II e III do art. 5º da Lei nº 9.847, de 1999, sanando parcialmente a incompatibilidade que apontamos acima. Porém, a nosso ver, permanece a incompatibilidade do estabelecimento de prazo mínimo de interdição, nos incisos I, II e III, com o disposto no § 2º. Por esta razão, entendemos que as modificações propostas no Substitutivo aprovado na CDEIC para o art. 5º da Lei nº 9.847, de 1999, também não devem ser acatadas.

Quanto às modificações propostas no PL nº 4.251, de 2008, para o art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999, que define a aplicação da pena de suspensão temporária, total ou parcial, de funcionamento de estabelecimento ou instalação, estamos de acordo com a alteração proposta para o inciso II, que possibilita a aplicação da penalidade de suspensão de

funcionamento no caso de reincidência. Trata-se de punição mais grave que a prevista no texto vigente, que prevê essa sanção apenas na segunda reincidência. Entretanto, não concordamos com a introdução do inciso III que torna obrigatória a sanção de suspensão de funcionamento nos casos que relaciona, pois tal providência contraria o princípio da graduação das penas que fundamenta o Direito Pátrio. Observamos, ainda, que tal modificação é incompatível com o texto vigente do art. 3º, que estabelece, para as mesmas hipóteses, a aplicação de multa, conforme faixa de valores definida.

Também, não concordamos com a revogação do texto vigente do § 2º do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999, uma vez que tal dispositivo apenas transcreve o princípio basilar do Direito do devido processo legal (*due process of law*). Concordamos, contudo, com o aumento do prazo máximo do período de suspensão temporária constante do § 3º do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999. Mantemos o prazo mínimo de suspensão temporária vigente para não desencompatibilizar o texto do § 3º com o do § 4º. A maior parte das considerações acima estão contempladas nas modificações propostas no Substitutivo sugerido pela CDEIC para o art. 8º da Lei nº 9.847. Contudo, o Substitutivo proposto pela CDEIC revoga explicitamente o § 4º do art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999, que é citado no *caput* do art. 9º do texto vigente da mesma Lei que, por sua vez, não é alterado pelo Substitutivo. Há, portanto, falhas nas redações das modificações propostas para o art. 8º da Lei nº 9.847, de 1999, tanto no PL nº 4.251, de 2008, quanto no Substitutivo proposto pela CDEIC.

Prosseguindo, observamos que, de acordo com o texto vigente da Lei nº 9.847, de 1999, a pena de cancelamento de registro, conforme definido no art. 9º, é aplicada quando da segunda reincidência em infração punida com a sanção de suspensão temporária. O PL nº 4.251, de 2008, altera a redação vigente do *caput* do art. 9º da Lei nº 9.847, de 1999, e introduz o inciso I, para definir a aplicação da pena de cancelamento de registro quando da reincidência em infração punida com a sanção de suspensão temporária. Estamos de acordo com essa alteração. Por outro lado, rejeitamos a redação proposta no PL nº 4.251, de 2008, para o inciso II do art. 9º da Lei nº 9.847, de 1999, pelas mesmas razões que nos levaram a rejeitar a redação proposta no mesmo PL para o inciso III do art. 8º da citada Lei. Com relação ao texto proposto no PL nº 4.251, de 2008, para o parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.847, de 1999, estamos de acordo. Observamos que o Substitutivo proposto pela CDEIC adota texto semelhante para o art. 9º da Lei

nº 9.847, de 1999. Contudo, temos dúvidas quanto à constitucionalidade desse texto, especialmente à luz do que estabelece a Constituição Federal em seu art. 5º inciso XLV, que define que “nenhuma pena passará da pessoa do condenado, podendo a obrigação de reparar o dano e a decretação do perdimento de bens ser, nos termos da lei, estendidas aos sucessores e contra eles executadas, até o limite do valor do patrimônio transferido”. Entretanto, redação semelhante já consta do § 1º do art. 10 do texto vigente da Lei nº 9.847, de 1999. Também, o § 2º do art. 18 da mesma Lei aborda a questão da responsabilidade das pessoas físicas e jurídicas envolvidas em ilícitos. Considerando que o tema extrapola a esfera de competências desta CME, estamos certos de que o tema será convenientemente avaliado pela douta CCJC.

Relativamente às alterações de redação proposta no PL nº 4.251, de 2008, para o art. 10 da Lei nº 9.847, de 1999, rejeitamos a redação proposta para o inciso III pelas mesmas razões que nos levaram a rejeitar a redação proposta, no mesmo PL, para o inciso III do art. 8º da referida Lei; e acatamos o texto proposto para o parágrafo único, mantidas as considerações que adotamos quando da análise feita acima para o texto proposto pelo PL para o parágrafo único do art. 9º da mesma Lei.

O PL nº 1.509, de 2007, também propõe alteração para a redação do inciso III do art. 10 e introduz o § 3º nesse artigo. A alteração proposta para o referido inciso III aumenta significativamente o elenco de hipóteses em que a reincidência acarreta diretamente a revogação da autorização para a pessoa jurídica exercer atividades no setor de abastecimento de combustíveis nacional. Cremos que as hipóteses sugeridas são suficientemente graves para, ocorrendo reincidência, ensejar a revogação da autorização do agente, incluindo a descrita no inciso VI do art. 3º da Lei 9.847, de 1999, pois a documentação relativa à atividade exercida é essencial à fiscalização e à comprovação da fraude. Somos, portanto, favoráveis a que a modificação sugerida seja acatada. Ressaltando que, talvez, seja essa a mais importante alteração a ser introduzida na Lei nº 9.847, de 1999, para coibir a atuação de fraudadores de combustíveis, uma vez que confere maior agilidade à exclusão dos fraudadores reincidentes do setor.

Quanto ao texto do § 3º do art. 10 proposto pelo PL nº 1.509, de 2007, consideramos que não deve ser acolhido. Toda decisão administrativa pode ser questionada no Judiciário, à luz do que estabelece a

Constituição Federal em seu art. 5º, inciso XXXV, não podendo Lei Ordinária conferir caráter definitivo a qualquer ato administrativo. Em suma, a primeira parte do dispositivo proposto é flagrantemente constitucional, e a segunda parte é desnecessária frente ao texto vigente do § 1º do mesmo artigo.

No que se refere à suspensão ou cancelamento do CNPJ, ou declaração de inaptidão do CNPJ do infrator, nas hipóteses aventadas no PL nº 1.509, de 2007; no PL nº 5.158, de 2009, e no Substitutivo proposto pela CDEIC, a nosso ver, esse tipo de sanção é incompatível com os procedimentos vigentes para extinção de pessoas jurídicas e também inviabilizaria ou dificultaria em muito a cobrança de multas, impostos pendentes e a busca do resarcimento dos danos associados às infrações cometidas pelas pessoas jurídicas em questão.

Com base em todo o exposto, votamos pela **APROVAÇÃO** do Projeto de Lei nº 4.251, de 2008; do Projeto de Lei nº 1.509, de 2007; do Projeto de Lei nº 5.158, de 2009; e do Substitutivo proposto pela CDEIC, na forma do **SUBSTITUTIVO** que apresentamos em anexo, e solicitamos que os Nobres Pares nos acompanhem no voto.

Sala da Comissão, em _____ de _____ de 2010.

Deputado SILVIO LOPES
Relator

COMISSÃO DE MINAS E ENERGIA

SUBSTITUTIVO AO PROJETO DE LEI N° 4.251, DE 2008 (Apensos o PL nº 1.509, de 2007 e o PL nº 5.158, de 2009)

Altera a Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, para incluir novas hipóteses de aplicação de sanções aos infratores que exercem atividades relativas à indústria de petróleo e ao abastecimento nacional de combustíveis.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 8º, 9º e 10 da Lei nº 9.847, de 26 de outubro de 1999, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 8º

.....
II – no caso de reincidência.

§ 3º A pena de suspensão temporária será aplicada por prazo mínimo de dez e máximo de sessenta dias.

..... (NR)”

“Art. 9º

Parágrafo único. Aplicada a pena prevista neste artigo, a pessoa jurídica, seus responsáveis legais e administradores ficarão impedidos,

pelo prazo de cinco anos, de exercer as atividades de que trata o art. 1º desta Lei. (NR)"

"Art. 10.

.....
III – reincidir nas infrações previstas nos incisos II, VI, VIII, XI, XIII e XIV do art. 3º desta Lei;

.....
§ 1º Aplicada a pena prevista neste artigo, a pessoa jurídica, seus responsáveis legais e administradores ficarão impedidos, pelo prazo de cinco anos, de exercer as atividades de que trata o art. 1º desta Lei.

..... (NR)"

Art. 2º Esta lei entra em vigor na data de sua publicação.

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado SILVIO LOPES