

COMISSÃO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, INDÚSTRIA E COMÉRCIO.

PROJETO DE LEI Nº 5.264, DE 2009

Estabelece medidas de combate a práticas empresariais ilícitas na atuação de empresas brasileiras no exterior.

Autor: Deputado FERNANDO GABEIRA

Relator: Deputado RENATO MOLLING

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei que define e dispõe sobre medidas de combate a práticas empresariais ilícitas relativas à atuação de pessoas físicas e jurídicas brasileiras no exterior.

Primeiramente, o projeto define a natureza dos atos ilícitos praticados por pessoas físicas e jurídicas no exercício de suas funções empresariais, em relação ao ordenamento jurídico vigente no país onde foram praticados, ou os expressamente vedados ou tipificados como crime pela legislação brasileira, ou os tidos como ilícitos em convenções e tratados internacionais de que o Brasil faça parte.

O projeto estabelece, ainda, a criação de um cadastro de ocorrência de práticas empresariais ilícitas, a ser administrado e regulamentado pelo Poder Executivo, em que serão inscritas pessoas físicas e jurídicas que se enquadrarem às condições que especifica. Aqueles inscritos no cadastro sofrerão sanções relacionadas à participação em licitações ou contratações com a Administração Pública por um prazo de cinco anos.

O projeto também cria vedações à dedução ou provisão, em registros contábeis, de despesas, auxílios e subvenções a pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, bem como autoridades, servidores, oficiais, prepostos e delegados de governo de Estado estrangeiro, ou equivalentes, em qualquer nível de governo.

Justifica o Autor que o combate à corrupção em geral e, em particular, à prática de suborno de oficiais de governos estrangeiros por parte de interessados em transações comerciais tem sido intensificado ao nível global e várias convenções e acordos internacionais têm motivado a mudança da legislação interna dos países nesse sentido. O presente projeto de lei, a seu ver, avança na criação de mecanismos adicionais, incorporados à legislação, para coibir essa prática por parte de empresas brasileiras no exterior.

A matéria ainda será apreciada pelas Comissões de Trabalho, de Administração e Serviço Público, de Finanças e Tributação, para exame de mérito e de adequação orçamentária, e, finalmente, pela Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania, que se pronunciará quanto à juridicidade e regimentalidade do Projeto.

Não foram apresentadas emendas ao PL 5.264, de 2009, no prazo regimental.

É o relatório.

II - VOTO DO RELATOR

Cabe à Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria e Comércio, apreciar a matéria quanto ao mérito, nos aspectos atinentes às atribuições definidas no art. 32, VI, do Regimento Interno desta Casa.

O projeto tem por objetivo o estabelecimento de medidas de combate a práticas ilícitas na atuação de empresas brasileiras no exterior. Trata-se de iniciativa, consoante a justificção apresentada, voltada ao estabelecimento de mecanismos adicionais de combate à corrupção praticada por empresas brasileiras no exterior, com base em convenções e tratados internacionais ratificados pelo País, dentre as quais, cumpre destacar, as seguintes:

- a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, celebrada no âmbito da OCDE e promulgada por meio do Decreto 3.678, de 30/11/2000;
- a Convenção Interamericana contra a Corrupção, celebrada no âmbito da OEA e introduzida no ordenamento por meio do Decreto 4.410, de 07/10/2002; e
- a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, celebrada no âmbito da ONU e promulgada pelo Decreto 5.687, de 31/01/2006.

Não obstante, o § 1º, do art. 1º, do projeto de lei, determina a aplicação de suas disposições a “todos os atos ilícitos de natureza comercial, industrial, de prestação de serviços ou de registro, transferência e exploração de tecnologia, assim como todos os demais atos ilícitos praticados por pessoas físicas e jurídicas brasileiras no exterior no exercício de suas atividades consideradas empresariais (...)”. Trata-se de definição que exorbita dos objetivos dos atos internacionais mencionados em sua justificação.

O foco das Convenções internacionais mencionadas é o combate a atos de corrupção, como, dentre outros, o que dispõe o art. 1º da Convenção da OCDE, relativo ao oferecimento, a promessa ou aceitação de vantagens indevidas, pecuniárias ou de outra natureza, a funcionários públicos estrangeiros, para a obtenção de benefícios.

Não se trata de punir todo e qualquer ilícito, ou seja, na definição do art. 186 do Código Civil Brasileiro, toda e qualquer violação a direito causadora de dano, ainda que moral

Note-se, para exemplificar, que uma empresa de transporte internacional de mercadorias causadora de um acidente de trânsito em território estrangeiro comete ato ilícito no exercício de suas atividades empresariais. Porém, sua conduta não se enquadra (e nem deve) nos termos das Convenções internacionais de combate à corrupção, ou merece qualquer sanção administrativa relacionada ao direito de licitar.

São também abrangidos pelos termos da lei, com submissão às suas sanções:

a) os “atos ilícitos [...] verificados em relação ao ordenamento jurídico vigente no país em que foram praticados” (§ 1º, do artigo 1º), diante de condenação em última instância por tribunal estrangeiro (artigo 2º, I).

b) todos aqueles atos “tidos como ilícitos em convenções ou tratados internacionais de que o Brasil seja parte” (§ 1º, do artigo 1º), quando assim o tenham sido considerados pelos órgãos competentes, em função de “reconhecimento pelo representante brasileiro” perante organismo internacional respectivo (inciso II, do artigo 2º).

No primeiro caso, trata-se de disposição que poderá conferir, de algum modo, executividade a decisões condenatórias oriundas de tribunal estrangeiro, situação em que o Brasil não tem jurisdição. A sentença estrangeira necessita ser homologada pelo Superior Tribunal de Justiça, a quem cabe a concessão do competente *exequatur* (CRFB, artigo 105, I, “i” e Código de Processo Civil, artigos 483 e 484). Não se afiguraria equitativo restringir direitos no Brasil de uma determinada empresa por um ilícito praticado em outro país, caracterizado por um fato que no Brasil jamais seria considerado antijurídico

No segundo caso, o reconhecimento por um “representante brasileiro” de práticas ilícitas pode ser pautado por motivações meramente políticas ou diplomáticas, fator que tornará iníqua qualquer sanção aplicável à empresa brasileira decorrente do fato reconhecido, nesses termos, como ilícito.

No que se refere às sanções que pretende introduzir em relação ao direito de licitar, não obstante inspiradas nos propósitos dos acordos internacionais citados, melhor andaria o projeto se houvesse executado ajustes diretamente ao texto da Lei de Licitações, aprimorando-a. Os arts. 87 e 88, da Lei 8.666/93, estabelecem sanções administrativas que podem ser aplicadas no caso de cometimento de ilícitos, como a declaração de inidoneidade, bastando para seu aperfeiçoamento a expressa menção a atos de corrupção.

Também merece reparo a aplicação do art. 3º, II, à legislação tributária. Referido dispositivo veda a “dedução ou provisão, nos registros contábeis e financeiros, de despesas, auxílios ou subvenções pagos ou a pagar, direta ou indiretamente, a qualquer título, a pessoa física ou jurídica estrangeira, bem com a autoridade, servidor, oficial, preposto ou delegado de governo de Estado estrangeiro, ou equivalentes, seja ele de âmbito nacional,

federal, regional, estadual, municipal, ou seus correspondentes ou assemelhados".

Não obstante consentânea aos objetivos das Convenções citadas, a inserção de tal dispositivo se afigura desnecessária, conforme entendimento das autoridades fazendárias, em face da estrutura e princípios estabelecidos pelo sistema tributário nacional, que não oferece base legal ou prática para que os subornos sejam considerados uma despesa com dedutibilidade fiscal.

Nesse sentido, o Regulamento do Imposto de Renda (Decreto 3.000/1999), com base na legislação reguladora do tributo, nos seus artigos 299, 300 e 304, veda o abatimento, na determinação do lucro real, de despesas desvinculadas da atividade da empresa ou de pagamentos de comissões sem indicação da causa originária.

Quanto à obrigação ao Poder Executivo de criação de cadastro de ocorrência de práticas empresariais ilícitas (artigo 2º), há duvidosa constitucionalidade de seu estabelecimento por iniciativa parlamentar. Embora não seja atribuição dessa comissão o exame da constitucionalidade e juridicidade da proposta, cabe assinalar que, em face do que foi decidido na ADI 2.857, são de iniciativa privativa do Presidente da República as leis que disponham sobre estruturação da administração federal, podendo o chefe do Executivo, quando não implicar em aumento de despesa, disciplinar por decreto sua organização e funcionamento.

Note-se, quanto a isso, que o projeto duplica iniciativas, visto já existir no âmbito da CGU – Controladoria-Geral da União o Cadastro Nacional de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS). Trata-se de um banco de informações que tem como objetivo consolidar a relação das empresas que sofreram sanções pelos órgãos e entidades da Administração Pública das diversas esferas federativas, reunindo, em único local, uma relação de empresas proveniente do número disponível de fontes.

Também, conforme decidido na ADI 2.393, afigura-se inconstitucional e afrontosa à independência dos Poderes a determinação, pelo Legislativo, de prazo para que o Chefe do Executivo exercite sua função constitucional de regulamentar as leis por meio de Decreto.

A iniciativa parlamentar deve ser prestigiada quanto a seus objetivos maiores de instrumentalizar o combate à corrupção internacional. Porém, para que o projeto alcance seu objetivo, necessitaria de

aprimoramentos capazes de atender à regulamentação das Convenções Internacionais ratificadas pelo Brasil, tomando por base as recomendações constantes de seus relatórios de acompanhamento vis a vis as ações já implementadas pelas autoridades brasileiras.

Isto posto, considerando esses elementos de fragilidade, que constituem cerne da proposição, penso que o projeto, virando lei, poderá trazer indevidas restrições ao setor produtivo no país.

Diante do exposto, **votamos pela rejeição do Projeto de Lei nº 5.264, de 2009.**

Sala da Comissão, em de de 2010.

Deputado RENATO MOLLING

Relator