

COMISSÃO DE SEGURANÇA PÚBLICA E COMBATE AO CRIME ORGANIZADO

**PROJETO DE LEI Nº 6979, de 2006.
(Apenso: PL nº 765, de 2007)**

Dispõe sobre a responsabilidade solidária do mandatário cujo mandato seja outorgado por empresa domiciliada em território ou país com tributação favorecida, inclui crimes como antecedentes para crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores e dá outras providências.

Autor: Deputado Dr. ROSINHA

Relator: Deputado MARCELO ITAGIBA

I - RELATÓRIO

Trata-se de projeto de lei apresentado pelo DD. Deputado Dr. Rosinha, com o fim de dispor sobre a responsabilidade solidária do mandatário cujo mandato seja outorgado por empresa domiciliada em território ou país com “tributação favorecida”, fazendo incluir os crimes contra a ordem tributária, o contrabando e o descaminho como antecedentes para o crime de “lavagem” ou ocultação de bens, direitos e valores, como incisos IX e X do art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, respectivamente.

O projeto acresce, outrossim, o inciso XIII ao parágrafo único do mesmo artigo, para também sujeitar as dependências no exterior das entidades mencionadas no referido dispositivo às mesmas obrigações de identificação de clientes, atualização cadastral, manutenção de registros de transações de ativos diversos, bem como o cumprimento dos prazos e das diligências previstas nos artigos 10 e 11 do mesmo diploma legal, a que já se submetem as pessoas sujeitas à referida lei.

Por último, o projeto esboça o aumento da pena de reclusão de dois a seis anos, e multa, para quatro a seis anos, e multa, para o crime previsto no



8257029E12

art. 22 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que “define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional, e dá outras providências”.

A proposição foi justificada sob o argumento de que os escândalos envolvendo “caixa-dois” para financiamento de campanhas eleitorais, aliado ao resultado da CPMI do Banestado demonstram a fragilidade da legislação pátria no tocante à repressão à evasão de divisas.

Funda-se também na existência de empresas “off-shore” que permite a proliferação de empresas de fachada que se dedicam ao lucrativo mecanismo de lavagem de dinheiro sob a proteção de regimes tributários em que há grande permissividade estatal, nos chamados paraísos fiscais.

Ao PL nº 6979, de 2006, foi apensado o PL nº 765, de 2007, de autoria do DD. Antonio Carlos Mendes Thame, com idêntica finalidade, atinentemente à responsabilidade solidária do mandatário de empresas domiciliadas em “paraísos fiscais”, a despeito de distinta técnica legislativa adotada, acrescentando o artigo 674-A à Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002, que institui o Código Civil.

É o relatório.

II – VOTO DO RELATOR

A matéria, no que se refere às alterações pretendidas, subordina-se à competência desta Comissão, nos termos do art. 32, inciso XVI, alíneas *b* e *f*, do Regimento Interno da Câmara dos Deputados.

Quanto à competência legislativa, a medida encontra amparo no inciso I do art. 22 e **caput** do art. 48, e, não estando reservada à iniciativa privativa, também no **caput** do art. 61, todos da Constituição Federal.

Sob o ponto de vista material, encontra guarida no inciso XXXIX do artigo 5º da Carta Magna que estabelece não haver crime sem lei anterior que o defina, nem pena sem prévia cominação legal.



No mérito, depreende-se que o projeto pretende coibir os crimes de contrabando ou descaminho bem como os crimes contra a ordem tributária, qualificando-os como delitos antecedentes do crime de “lavagem” de dinheiro, mormente quando ocorridas no âmbito das “offshores” citadas, para o que se propõe o acréscimo dos incisos IX e X ao art. 1º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998.

De fato é meritória a preocupação em se proteger o Sistema Financeiro Nacional, pois os crimes cometidos contra ele atingem toda a economia nacional, configurando-se o Sistema Financeiro como um bem jurídico importantíssimo que mereceu a proteção penal definida na Lei 7.492, de 16 de junho de 1986, razão pela qual também acreditamos tratar-se de medida conveniente o agravamento da pena aplicada à conduta delituosa tipificada no art. 22 deste último diploma legal citado, nos termos propostos.

Quanto ao art. 1º esboçado pelo PL 6979, de 2006, trata-se de modificação legislativa, a nosso ver, desarrazoada, na medida em que, sob a justificativa de se estabelecer a responsabilidade solidária do procurador em relação aos atos por ele praticados por determinação de seu mandante, promover-se-á medida juridicamente inútil para o que se pretende.

Da leitura deste dispositivo, depreende-se que a intenção do autor da proposta é atingir o mandatário da empresa domiciliada em “paraísos fiscais”, penal ou tributariamente.

Sob o ponto de vista da responsabilidade tributária, no entanto, a medida não renderá o resultado prático esperado, já que não poderá impor responsabilidade fiscal a quem quer que seja por lei ordinária, tendo em vista o disposto no art. 146 da Constituição Federal que estabelece caber à lei complementar estabelecer normas gerais em matéria de legislação tributária, especialmente sobre fatos geradores, contribuintes e obrigação tributária.

No que se refere aos efeitos que se presume desejados no campo penal, de objetivar a estipulação de uma presunção legal de responsabilidade



penal do mandatário na condição que a norma esboçada especifica, a medida também revelar-se-á inócua na prática, à luz dos princípios que informam o Direito Penal brasileiro que adotou a teoria finalista da ação, vedando a responsabilidade penal sem a devida demonstração de dolo do agente na prática da conduta criminosa que lhe é imputada.

Por outro lado, se a pretensão do projeto é alcançar penalmente o procurador mandatário de empresa domiciliada em território ou país com “tributação favorecida”, agindo ou não em conformidade com os poderes outorgados, a medida será ineficaz, já que a inclusão normativa esboçada, tanto na técnica do art. 1º do PL 6979, de 2006, como no PL 765, de 2007, ao invocar o instituto jurídico do mandato e as normas atinentes a ele ínsitas no Código Civil brasileiro, tem natureza civil, e como tal, não ultrapassaria esta seara.

E no âmbito civil, vale dizer, teríamos uma previsão legal no mínimo criticável, na medida em que, sob o argumento de se estar estipulando regra específica para o caso de mandato aperfeiçoado com uma empresa domiciliada em território ou país com “tributação favorecida” na qualidade de mandante, estaríamos criando, na verdade, uma regra desconforme com as regras gerais do instituto do mandato, negando-as, já que, de acordo com o art. 663 do CCB, sempre que o mandatário estipular negócios expressamente em nome do mandante, será este o único responsável.

Ademais, se ilícito for o objeto, inválido será o negócio jurídico. Se válido for o contrato, não haverá porque responsabilizar o mandatário que estiver agindo em conformidade com os poderes outorgados pelo instrumento de procuração.

A propósito, o fato de se manter depósitos no exterior, vale dizer, não constitui, por si só, crime, pois somente quando estes são realizados sem autorização do Banco Central, serão considerados penalmente relevantes. O **caput** do artigo 22¹ tipifica, pois, a conclusão de uma operação de câmbio não autorizada, com a finalidade de evadir divisas, sendo indispensável à

¹Art. 22. Efetuar operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País: (...)



caracterização do ilícito a comprovação da presença de dolo do agente, quando da contratação de câmbio.

Alem disso, o parágrafo único do referido artigo, de outro lado, vale anotar, se subdivide em dois outros fatos puníveis. O primeiro refere-se ao agente que promove, sem autorização legal, a saída de moeda para o exterior, enquanto que a segunda parte do dispositivo trata do crime de manter depósitos no exterior sem declarar a repartição federal competente.

O tipo objetivo caracteriza-se, neste último caso², segundo José Carlos Tortima e Rodolfo Tigre Maia, como crime de mera conduta³, permanente⁴ e de caráter habitual⁵. Todavia, tendo em vista a complexidade do tema, há controvérsias doutrinárias de quem pode ser o sujeito ativo deste crime.

É de bom alvitre registrar, que os delitos, em regra, podem ser cometidos por qualquer pessoa. Todavia, alguns tipos penais requerem alguma condição ou qualidade do agente no momento do cometimento do ilícito, como é o caso, na opinião de alguns, dos crimes estatuídos na Lei 7.492/86, que seriam próprios⁶ porque exigem uma qualidade jurídica do sujeito ativo.

² Parágrafo único. Incorre na mesma pena quem, a qualquer título, promove, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente.

³ Os crimes de mera conduta são aqueles em que a lei não exige um resultado naturalístico para a existência do delito, sendo suficiente a prova da ação ou omissão do agente (Mirabete, Julio Fabrini. Manual de Direito Penal. v I. São Paulo: Atlas, 1998. p 130).

⁴ Crime permanente existe quando a consumação se prolonga no tempo, dependente da ação ou omissão do sujeito ativo (Idem, p.125).

⁵ É crime habitual aquele que não se limita à prática de uma ação, mas que se perfaz pela prática reiterada, considerada uma única ação composta por vários atos penalmente irrelevantes quando considerados individualmente, mas que no conjunto constituem um delito. A prática de um só ato não é tida como típica, apenas a habitualidade destes atos. (Reale Júnior, Miguel. Instituições de Direito Penal. v. I. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 280).

⁶ Nos crimes comuns, o sujeito ativo poderá ser qualquer pessoa e nos crimes próprios, o sujeito ativo apresentará uma qualidade natural ou jurídica que lhe é peculiar.



Isto porque a Lei 7.492/86, ao descrever em seu art. 25⁷ que "*são penalmente responsáveis, nos termos desta Lei.*" teria limitado a imputação dos crimes contra o Sistema Financeiro aos controladores, administradores, diretores, gerentes, interventores, liquidantes e síndicos de instituição financeira.

Para Francisco de Assis Betti (*in Aspectos dos Crimes Contra o Sistema Financeiro no Brasil*. Belo Horizonte: Del Rey, 2000), os crimes da Lei 7.492/86 são crimes próprios porque exigem capacidade especial de seu autor, consubstanciada no poder de realizar ou determinar a realização do ilícito.

Por outro lado, José Tortima (*in Crimes Contra o Sistema Financeiro Nacional*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris. 2002) entende que "*em qualquer das modalidades delitivas, previstas no art. 22 e seu parágrafo, o sujeito ativo pode ser qualquer pessoa imputável.*" Neste sentido, aliás, é o entendimento da segunda turma do Tribunal Regional Federal da 4ª Região:

HABEAS CORPUS. CRIME CONTRA O SISTEMA FINANCEIRO NACIONAL. EVASÃO DE DIVISAS (LEI N. 7.492/86, ART. 22). APLICABILIDADE A PESSOA JURÍDICA DE ATIVIDADE COMERCIAL. ATIPICIDADE DA CONDUTA.

1. O ilícito inculcado no art. 22 da Lei 7.492/86 é crime comum, de forma que a sanção a ele cominada aplica-se a qualquer pessoa que realize operação de câmbio não autorizada. (HC 2000.04.01.061862-4/PR, Rel. Juiz Elcio Pinheiro de Castro. 2 Turma TRF4. em 29/06/200. DJU 23.08.2000).

De tudo isso, parece-nos oportuna, em substituição à proposta inserta no art. 4º do PL 6979, de 2006, alteração legislativa a ser por nós sugeridas no art. 25 da Lei nº 7.492/86, para fazer constar do rol daqueles que podem figurar como sujeito ativo do delito previsto no art. 22 do mesmo diploma

⁷Art. 25. São penalmente responsáveis, nos termos desta lei, o controlador e os administradores de instituição financeira, assim considerados os diretores, gerentes (Vetado). § 1º Equiparam-se aos administradores de instituição financeira (Vetado) o interventor, o liquidante ou o síndico. § 2º Nos crimes previstos nesta Lei, cometidos em quadrilha ou co-autoria, o co-autor ou partícipe que através de confissão espontânea revelar à autoridade policial ou judicial toda a trama delituosa terá a sua pena reduzida de um a dois terços. (Incluído pela Lei nº 9.080, de 19.7.1995)



legal, os procuradores das empresas “offshores”, sanando quaisquer dúvidas acerca da responsabilidade penal de seus mandatários, tal qual pretendido originariamente, pelo digno autor da presente propositura.

A medida estaria consentânea com o regime jurídico vigente, já que, de acordo com o inciso IX do parágrafo único do art. 9º da Lei nº 9.613, de 1998, as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil⁸ e que exerça atividade de captação, intermediação e aplicação de recursos financeiros de terceiros, em moeda nacional ou estrangeira; compra e venda de moeda estrangeira ou ouro como ativo financeiro ou instrumento cambial; custódia, emissão, distribuição, liquidação, negociação, intermediação ou administração de títulos ou valores mobiliários, inclusive como procuradoras, já se sujeitam às obrigações referidas nos arts. 10⁹ e 11¹⁰ do mesmo diploma legal.

Além disso, vale o registro de que de acordo com o art. 10-A da citada lei, incluído pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003, o Banco Central deve manter registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores, fazendo-nos crer que a inclusão do mandatário na lista daqueles que podem cometer as condutas tipificadas como crimes do colarinho branco é a medida mais adequada a ser tomada, tendo em vista o sistema jurídico penal vigente.

⁸... como agentes, dirigentes, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro...

⁹ Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: I - identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes; II - manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores mobiliários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas; III - deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça.(...).

¹⁰ Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º:I - dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se;II - deverão comunicar, abstenendo-se de dar aos clientes ciência de tal ato, no prazo de vinte e quatro horas, às autoridades competentes: a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassarem limite fixado, para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas, devendo ser juntada a identificação a que se refere o inciso I do mesmo artigo; (Redação dada pela Lei nº 10.701, de 9.7.2003) b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo. (...).



Ex positis, somos pela aprovação, no mérito, do Projeto de Lei nº 6.979, de 2006, e pela rejeição do seu apensado, o Projeto de Lei nº 765, de 2007, na forma do substitutivo anexo, que contempla todos os aspectos discutidos, além de outros ajustes que se fazem necessários, como por exemplo, a adaptação de redação do §4º do art. 1º da Lei nº 9.613, de 1998, às alterações ora promovidas.

Sala da Comissão, Brasília – DF, de julho de 2007.

MARCELO ITAGIBA

Deputado Federal - PMDB/RJ



8257029E12

PROJETO DE LEI Nº 6979 , DE 2006

Altera a redação dos arts. 1º e 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, que “dispõe sobre os Crimes de ‘Lavagem’ ou Ocultação de Bens, Direitos e Valores, a Prevenção da Utilização do Sistema Financeiro para os Ilícitos Previstos nesta Lei, cria o Conselho de Controle de Atividades Financeiras – COAF, e dá outras providências” ; e dos arts. 22 e 25 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, que “define os crimes contra o Sistema Financeiro Nacional e dá outras providências”.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os art. 1º e 9º da Lei nº 9.613, de 3 de março de 1998, passam a vigorar com a seguintes alterações:

"Art. 1º.....

*IX – Crime contra a ordem tributária,
X – Crime de contrabando ou descaminho".(NR)*

.....
§4º A pena será aumentada de um a dois terços, em qualquer caso previsto neste artigo, se o crime for cometido de forma habitual ou por intermédio de organização criminosa.” (NR)

.....
"Art. 9º.....

Parágrafo único.....

IX – as pessoas físicas ou jurídicas, nacionais ou estrangeiras, que operem no Brasil como agentes, dirigentes, procuradoras, comissionárias ou por qualquer forma representem interesses de ente estrangeiro ou empresa nacional em funcionamento no exterior (“offshore”) que exerça qualquer das atividades referidas neste artigo;



.....
XIII - *as dependências no exterior das entidades mencionadas neste artigo, por meio de sua matriz no Brasil, relativamente a residentes no País.*" (NR)

Art. 2º Os arts. 22 e 25 da Lei nº 7.492, de 16 de junho de 1986, passam a vigorar com a seguinte redação, ficando o art. 25 acrescido do seguinte parágrafo, sendo que o atual §2º passa a ser renumerado como §3º:

"Art. 22.

Pena - Reclusão, de 4 (quatro) a 6 (seis) anos, e multa."

.....
Art. 25

§2º Aplica-se a pena prevista no art. 22 desta Lei, à pessoa física, nacional ou estrangeira, que opere no Brasil como agente, dirigente, procuradora, comissionária ou por qualquer forma represente interesse de ente estrangeiro ou nacional em funcionamento no exterior ("offshore") que, em nome próprio ou de outrem, efetue operação de câmbio não autorizada, com o fim de promover evasão de divisas do País, ou, a qualquer título, promova, sem autorização legal, a saída de moeda ou divisa para o exterior, ou nele mantiver depósitos não declarados à repartição federal competente." (NR)

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

Sala da Comissão, Brasília – DF, de julho de 2007.

MARCELO ITAGIBA

Deputado Federal - PMDB/RJ



8257029E12