

PROJETO DE LEI Nº , DE 2018

(Do Sr. JAIME MARTINS)

Altera os arts. 6º, 7º e 19 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para ampliar as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas pela prática de atos lesivos previstos na Lei e ampliar os benefícios a serem concedidos às pessoas jurídicas que implementarem programas de integridade.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º Os arts. 6º, 7º e 19 da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art.6º.....

I - multa, no valor de 0,1% (um décimo por cento) a 20% (vinte por cento) do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do processo administrativo, excluídos os tributos;

.....
III – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos pelo prazo de 3 (três) a 5 (cinco) anos.

.....” (NR)

“Art. 7º

.....
§ 1º Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

§ 2º A existência de programa de integridade efetivo poderá ensejar a redução da multa e do prazo da declaração de inidoneidade e proibição para contratar em até 1/2 (um meio), desde que a pessoa jurídica demonstre que investigou o ato lesivo, apresente todas as informações e provas pertinentes e, cumulativamente, comprove que:

I – o ato foi identificado pela pessoa jurídica antes do Poder Público;

II – comunicou espontaneamente o ato lesivo à administração pública, nacional ou estrangeira, ou ao Ministério Público antes da instauração do procedimento investigatório ou sancionador;

III – o programa de integridade atendia aos requisitos legais no momento da prática do ato lesivo; e

IV – adotou, após a identificação do ato, medidas para saneamento e, se possível, aprimoramento do programa de integridade.

§ 3º A existência de programa de integridade efetivo poderá ensejar a redução da multa e o prazo da declaração de inidoneidade e proibição para contratar em até 1/4 (um quarto), ainda que o ato lesivo não tenha sido identificado ou impedido pela pessoa jurídica se for demonstrado que:

I – o programa de integridade atendia aos requisitos previstos em lei ou regulamento no momento da prática do ato; e

II – os mecanismos de controle não seriam capazes de impedir ou identificar o ato lesivo.” (NR)

”Art. 19.
.....

V – declaração de inidoneidade para licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos pelo prazo de 3 (três) a 5 (cinco) anos;

VI – proibição de obter parcelamento de tributos;

VII – cancelamento de incentivos fiscais ou subsídios públicos.
.....

§ 5º A existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica serão considerados no momento da aplicação das sanções.

§ 6º A existência de programa de integridade efetivo poderá, na hipótese do art. 20, ensejar a redução da multa e do prazo da declaração de inidoneidade e proibição para contratar em até 1/2 (um meio), desde que a pessoa jurídica demonstre que investigou o ato lesivo, apresente todas as informações e provas pertinentes e, cumulativamente, comprove que:

I – o ato foi identificado pela pessoa jurídica antes do Poder Público;

II – comunicou espontaneamente o ato lesivo à administração pública, nacional ou estrangeira, ou ao Ministério Público antes da instauração do procedimento investigatório ou sancionador;

III – o programa de integridade atendia aos requisitos previstos em lei ou regulamento no momento da prática do ato; e

IV – adotou, após a identificação do ato, medidas para saneamento e, se possível, aprimoramento do programa de integridade.

§ 7º A existência de programa de integridade efetivo poderá, na hipótese do art. 20, ensejar a redução da multa e do prazo da declaração de inidoneidade e proibição para contratar em até 1/4 (um quarto), ainda que o ato lesivo não tenha sido identificado ou impedido pela pessoa jurídica se for demonstrado que:

I – o programa de integridade implementado pela pessoa jurídica atendia aos requisitos previstos em lei ou regulamento no momento da prática do ato; e

II – os mecanismos de controle não seriam capazes de impedir ou identificar o ato lesivo.” (NR)

Art. 2º Esta lei entra em vigor após decorridos 180 (cento e oitenta) dias de sua publicação oficial.

JUSTIFICAÇÃO

Neste ano de 2018, uma coalizão de organizações e movimentos sem vínculos partidários – Contas Abertas, Instituto Cidade Democrática, Instituto Ethos, Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral, Observatório Social do Brasil, Transparência Internacional Brasil – lançou o manifesto *Unidos Contra a Corrupção*¹ e apresentou o que se acredita ser o maior pacote de medidas anticorrupção do mundo, denominado *Novas Medidas Contra a Corrupção*². Trata-se de um conjunto de reformas preparadas por centenas de especialistas de diferentes formações e visões para enfrentamento de uma mazela que aflige o nosso País desde os tempos do Brasil colônia.

¹ <https://www.unidoscontraacorrupcao.org.br/>

² https://www.unidoscontraacorrupcao.org.br/assets/pdf/Novas_Medidas_pacote_completo.pdf

Inspirado na minuta³ apresentada pelo manifesto no Bloco 8 – Medidas Anticorrupção no Setor Privado, notadamente o item 43 (Incentivo a Programas de Integridade na Lei Anticorrupção), o presente projeto de lei altera os arts. 6º, 7º e 19 da Lei nº 12.846, de 2013, para, de um lado, incrementar as sanções aplicáveis às pessoas jurídicas em razão da prática de atos lesivos previstos na Lei Anticorrupção e, de outro, ampliar os benefícios a serem concedidos às pessoas jurídicas que implementarem programas efetivos de integridade.

Apesar de termos promovido ajustes no texto do anteprojeto, a sua essência foi integralmente mantida pela proposição ora apresentada. No que se refere às razões que motivam a alteração da Lei Anticorrupção, é irretocável a justificativa do anteprojeto elaborado pelo manifesto, a qual adoto integralmente:

“Este projeto de lei pretende dar mais efetividade à lei anticorrupção, pelo incremento das sanções aplicáveis às pessoas jurídicas em razão da prática de atos lesivos contra a administração pública nacional e estrangeira, bem como pelo aumento dos benefícios para aquelas que implementarem programas efetivos de integridade. Os programas de integridade inserem-se no âmbito do compliance, um dos instrumentos das modernas legislações anticorrupção que faz com que o setor privado colabore com o Estado na prevenção e no enfrentamento da corrupção. Desde os estudos de Bentham⁴, sabe-se que o modo de uma legislação estimular um comportamento é por meio da coerção (física ou moral) e da remuneração. As penas são a ameaça de um mal, que pode desestimular o agente da prática do ato ilícito. Sabe-se que as penas mais temidas pelas empresas que negociam com o setor público são justamente a declaração de inidoneidade e a proibição de contratar. A inclusão dessas sanções na Lei n. 12.846/2013 faz com que se aumente o custo do crime.

Essa é a justificativa, também, para a inclusão da proibição de obter benefícios fiscais e creditícios, para a qual se utilizou o parâmetro da lei do Cade. A Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) criticou a lei brasileira no Relatório de Avaliação da Fase 3, relativo ao cumprimento da Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários

³ *Ibidem*, p. 403-408.

⁴ BENTHAM, J. An Introduction to the Principles of Morals and Legislation. Introduction by H. L. HART. New York: Oxford University Press, 1970, p. 312-3

Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais, por não prever essa sanção, considerada a mais efetiva pela comunidade empresarial em muitos dos relatórios de avaliação de outros países⁵. O projeto, portanto, prevê a possibilidade de aplicação da pena de inidoneidade e proibição de contratar com o Poder Público, tanto para o processo administrativo como para o processo judicial.

Todavia, é a fim de estimular as empresas brasileiras à adoção de uma cultura ética de negócios, em que a corrupção, em qualquer de suas facetas, não seja aceita, que se preveem menores punições para aquelas que possuírem, ao tempo dos fatos, programas efetivos de integridade. Os parâmetros atualmente adotados no âmbito da administração federal (Decreto n. 8.420/2015) não proporcionam incentivos adequados para que as empresas invistam em programas de integridade, pois a diferença no valor da multa administrativa para uma empresa que tenha um programa de compliance altamente efetivo é muito pequena (5% menor) em relação à de uma empresa fortemente corruptora que não invista em compliance. Se ambas fizerem acordos de leniência, que possibilita a redução da multa em até 2/3, essa diferença, considerando-se o investimento em compliance, fica próxima de zero⁶.

Em razão disso, o projeto acrescenta dois parágrafos ao art. 7º da Lei n. 12.846/2013, permitindo a redução da multa administrativa e do prazo da declaração de inidoneidade e proibição de contratar. Essa redução será de até 1/2 para as empresas cujo programa de integridade tenha detectado o ato lesivo, havendo também a comunicação espontânea dessa ilicitude à administração pública ou ao Ministério Público antes da instauração do procedimento investigatório ou sancionador.

Quando a empresa não tiver detectado o ato lesivo, apesar da existência de programa de integridade, a multa e o prazo da declaração de inidoneidade e proibição de contratar poderão ser reduzidos em até 1/4, quando houver um programa de integridade, ainda que o ato lesivo não tenha sido detectado, quando as evidências demonstrarem que mecanismos adequados de controle e integridade não seriam capazes de impedir ou detectar o ato lesivo e, simultaneamente, ficar

⁵ ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. Brazil: Phase 3 Report on Implementing the OECD Anti-Bribery Convention. October 2014, p. 26. Disponível em: <<http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/Brazil-Phase-3-Report-EN.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2016.

⁶ DE CARLI, Carla Veríssimo. Anticorrupção e Compliance: a incapacidade da Lei 12.846/2013 para motivar as empresas brasileiras à adoção de programas e medidas de compliance. Tese (Doutorado) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul e Universidade de Salamanca (em cotutela). Porto Alegre, 2016.

comprovado o funcionamento do programa que atenda aos padrões desta lei e da sua regulamentação.

O objetivo do projeto é estimular as empresas brasileiras à adoção do compliance, como um meio de mudança de cultura empresarial. Mesmo nos Estados Unidos, onde os programas de integridade são utilizados há muitos anos, entende-se que a falha em impedir ou detectar um ato lesivo não significa, necessariamente, que o programa de integridade não seja, de modo geral, efetivo (Veja-se o §8B2.1. (a), da 2014 Chapter 8 of the United States Sentencing Commission). A adoção de medidas de remediação e o aperfeiçoamento do programa de integridade também serão considerados para a concessão do benefício de redução da multa administrativa.

Para possibilitar o efeito redutor, eliminou-se a exigência de que a multa não possa ser inferior à vantagem auferida, no inciso I do art. 6º da Lei. A multa (que é sanção) não se confunde com o ressarcimento do dano, que será sempre devido, em sua integralidade.

A multa, portanto, será devida de maneira complementar ao ressarcimento do dano. Este, o ressarcimento, jamais poderá ser inferior à vantagem havida ou ao dano causado; a multa, ao contrário, poderá ter valor menor, porque se acresce ao valor do ressarcimento (assim também é na legislação norte-americana: prevalece o que for maior, para a base do cálculo da multa, o valor do dano causado ou da vantagem havida com a conduta lesiva, aplicando-se, então, os fatores multiplicadores e os redutores (veja-se o §8C2.4. (a), da 2014 Chapter 8 of the United States Sentencing Commission).

O projeto também estende os efeitos do compliance à esfera de responsabilização judicial, pela alteração do art. 19 da lei anticorrupção, de modo similar à responsabilização administrativa. A OCDE, no mesmo relatório de avaliação, observou que a limitação do impacto do compliance à esfera administrativa diminuiria consideravelmente o incentivo para as empresas adotarem e implementarem esses programas.

Na proposta do anteprojeto, para a redução máxima das sanções (1/2), é necessário que o programa tenha sido capaz de detectar o ato lesivo e que a empresa tenha comunicado esse fato espontaneamente, à autoridade administrativa ou ao Ministério Público, antes da instauração de procedimento administrativo ou investigatório, demonstrando sua disposição para colaborar. O art. 19 também prevê um benefício menor, de 1/4 da redução das sanções, no caso do programa que, apesar de efetivo, não logrou detectar a ocorrência do ato lesivo. A adoção de medidas de remediação do dano, pela empresa, bem como o aperfeiçoamento do programa de integridade, são

elementos que poderão indicar que o compliance era efetivo, nesse caso.

Não é toda situação de não conformidade que implica inefetividade do programa de integridade. O projeto permite, então, que a autoridade administrativa e o juiz façam essa avaliação no caso concreto, no momento de determinar a multa devida. Dessa maneira, os programas de compliance “de papel”, feitos para funcionar como um seguro contra a responsabilização, não terão aptidão para trazer os benefícios previstos no projeto de lei.

A comunicação espontânea ao Ministério Público se justifica, no âmbito da lei, em razão de sua atribuição para a propositura da ação civil pública que buscará a aplicação das sanções cíveis, no processo judicial (art. 19 da Lei n. 12.846/2013), bem como pela atribuição residual para a imposição das sanções administrativas, no caso de omissão da autoridade administrativa (art. 20 da Lei n. 12.846/2013).

Por fim, estabeleceu-se um prazo de 180 dias para a entrada em vigor das alterações legislativas, a fim de que as empresas possam adequar seus programas de modo a fazer jus aos benefícios da lei, antes que sejam aplicadas as sanções mais amplas.”

Essas são as razões pelas quais contamos com o apoio dos nobres pares para aprimoramento e aprovação do presente projeto de lei de inquestionável relevância para o combate à corrupção em nosso País.

Sala das Sessões, em de de 2018.

Deputado JAIME MARTINS