



PROJETO DE LEI Nº _____, DE 2015

(Do Sr. Onyx Lorenzoni)

Institui o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público e dá outras providências.

O Congresso Nacional decreta:

Art. 1º O Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público compõe-se do conjunto de medidas previstas nesta Lei para a proteção e compensação da pessoa que, de boa-fé, em prol do interesse público, proceda à revelação de informações de que tenha conhecimento.

Art. 2º Para os efeitos desta Lei, considera-se informação de interesse público a delação, notícia ou o fornecimento de qualquer peça de informação, dado, referência, indício ou prova capaz de ensejar ou auxiliar a apuração, processamento e julgamento de ação ou omissão que configure crime ou ato de improbidade administrativa.

Art. 3º Qualquer pessoa, por ato voluntário e espontâneo, de boa-fé, pode revelar informações de interesse público, devendo fazê-lo perante autoridade policial ou administrativa, o Ministério Público ou o juiz competente.

Parágrafo único. Os agentes públicos são obrigados a revelar informações de interesse público de que tenham conhecimento e guardem relação direta ou indireta com a prática de ato ou omissão, por outro agente público, que caracterize crime ou ato de improbidade administrativa.



Art. 4º A revelação de informação de interesse público poderá ser realizada por escrito ou oralmente, devendo ser reduzida a termo e assinada, e conterá:

I – a qualificação do autor da revelação;

II – a intenção, propósito, motivo ou razões para a revelação da informação;

III – a descrição das ações ou omissões objeto da revelação e a indicação de provável autoria;

IV – informações detalhadas sobre os fatos revelados;

V – a indicação das provas de que tenha conhecimento.

§ 1º A autoridade a qual a revelação de informação de interesse público for realizada a rejeitará preliminarmente, em despacho fundamentado, se esta não obedecer às formalidades estabelecidas neste artigo.

§ 2º O autor da revelação poderá condicionar-a à execução das medidas de proteção necessárias para assegurar sua integridade física e psicológica, e estabilidade profissional, cabendo à autoridade recebedora a adoção das medidas necessárias para tal.

§ 3º Caso o autor decida pela apresentação oral da revelação, poderá requerer que tal se faça perante membro do Ministério Público, hipótese em que a autoridade competente solicitará sua presença, designando data e hora para audiência especial com esse fim.

Art. 5º Atendidos os requisitos do art. 4º, a autoridade a qual a revelação foi realizada, considerando a relevância, gravidade e possível repercussão da informação revelada ou na iminência de sê-lo:

I – determinará sua apuração ou tomará as providências necessárias para tanto;

II – se for o caso, comunicará ao Ministério Público as medidas de proteção requeridas pelo autor;

III – encaminhará ao Ministério Público a informação revelada;



IV - compartilhará a informação revelada com outras autoridades ou órgãos públicos.

Art. 6º O compartilhamento de informações de interesse público entre os órgãos ou autoridades que receberem a revelação é obrigatório, se dará de ofício ou a requerimento do interessado, e observará, sempre que possível:

I - a competência para apuração dos fatos revelados;

II - a relevância das informações requeridas;

III – a necessidade ou utilidade da informação para descoberta e apuração de outros ilícitos ou irregularidades.

Parágrafo único. A autoridade ou órgão público com a qual a informação revelada for compartilhada deverá notificar o autor da revelação a fim de comunicá-lo do ato de compartilhamento.

Art. 7º É vedado ao agente ou órgão público que receba a revelação ou dela tome conhecimento divulgar informações que permitam a identificação pessoal de seu autor, salvo quando:

I – o autor da revelação consentir por escrito na sua identificação;

II – a identificação do autor da revelação seja indispensável à efetiva apuração dos fatos revelados, ou para prevenir ou evitar dano à saúde pública, à segurança pública ou ao meio ambiente.

§ 1º Na hipótese do inciso II, a autoridade deverá requerer autorização para divulgação da identidade do autor da revelação, devendo o juiz competente decidir após oitiva do Ministério Público.

§ 2º O agente público responderá civil, penal e administrativamente pela divulgação indevida de informação de interesse público de que tome conhecimento.

§ 3º A vedação constante deste artigo se aplica aos agentes públicos após o exercício do mandato, cargo, emprego ou função pública.



Art. 8º Ninguém será submetido a ato de retaliação, represália, discriminação ou punição pelo fato ou sob o fundamento de ter revelado informação de interesse público.

Parágrafo único. Ao autor da revelação é assegurado o direito à reparação dos danos morais e materiais sofridos em decorrência da prática de ato descrito no *caput*.

Art. 9º A pessoa que, na iminência de revelar informação de interesse público, após tê-lo feito, ou ainda que, no curso de investigação, procedimento ou processo instaurado a partir de revelação realizada, esteja coagida ou exposta a grave ameaça, poderá requerer a execução das medidas de proteção previstas na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que lhe sejam aplicáveis.

§ 1º O Ministério Público se manifestará sobre a necessidade e utilidade das medidas de proteção formuladas pelo autor da revelação, requerendo ao juiz competente o deferimento das que entender apropriadas.

§ 2º Para adoção das medidas de proteção, considerar-se-á, entre outros aspectos, a gravidade da coação ou ameaça à integridade física ou psicológica, a dificuldade de preveni-las ou reprimi-las pelos meios convencionais e sua importância para a produção de provas.

§ 3º Em caso de urgência e levando em consideração a procedência, gravidade e a iminência da coação ou ameaça, o juiz competente, de ofício ou a requerimento do Ministério Público, determinará que o autor da revelação seja colocado provisoriamente sob a custódia de órgão de segurança pública, até que o conselho deliberativo decida sobre sua inclusão no programa de proteção.

§ 4º Quando entender necessário, o juiz competente, de ofício, a requerimento do Ministério Público ou por solicitação do órgão deliberativo, concederá as medidas cautelares direta ou indiretamente relacionadas à eficácia da proteção.

Art. 10. Ao servidor público que revele informação de interesse público são assegurados os seguintes direitos:

I – proibição de remoção ou redistribuição de ofício por até dois anos, podendo esse prazo ser prorrogado pelo juiz competente, a requerimento do Ministério Público;



II – alteração de lotação, com ou sem modificação de sede ou quadro, quando indispensável à manutenção de sua integridade física ou psicológica, e ao exercício de suas funções;

III – impossibilidade de aplicação de qualquer penalidade que caracterize discriminação, retaliação, represália ou punição pelo fato ou sob o fundamento da revelação de informação de interesse público.

Parágrafo único: Pelo fato ou sob o fundamento de ter revelado informação de interesse público, o servido público não será prejudicado:

I - em avaliação de desempenho para cargo ou emprego público, na hipótese de servidor público em estágio probatório;

II - em procedimento de avaliação periódica de desempenho previsto no art. 41, III, da Constituição Federal, na hipótese de servidor público estável;

III - em avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade, na hipótese de servidor público não estável.

Art. 11. Ao ocupante de cargo em comissão ou função de confiança que, pelo fato ou sob o fundamento de ter revelado informação de interesse público, tenha sido exonerado de ofício pela autoridade competente, é assegurada a percepção dos proventos relativos ao cargo ou função ocupados por até dois anos, podendo esse prazo ser prorrogado pelo juiz competente, a requerimento do Ministério Público.

Parágrafo único. O ex-ocupante continuará a exercer as atribuições relativas ao cargo ou função durante o período designado, devendo sua lotação ser determinada pela autoridade competente.

Art. 12. À pessoa que, na condição de empregado, regido pela Lei n.º 5.452, de 1.º de maio de 1.943, de entidade pública ou privada cujos representantes, membros, sócios, acionistas, cotistas, diretores, participantes ou associados de qualquer espécie estejam envolvidos com a prática de crime ou ato de improbidade administrativa, for demitida pelo fato ou sob o fundamento de ter revelado informação de interesse público, são assegurados os direitos à:

I – demissão sem justa causa, com todos os efeitos legais dela decorrentes;



II – percepção de multa no importe de dez vezes o valor da maior remuneração que tenha percebido na entidade, a ser paga pelo empregador.

Art. 13. Na sentença, o juiz se manifestará fundamentadamente sobre:

I - o atendimento aos requisitos objetivos e subjetivos necessários à proteção do autor da revelação;

II - as medidas de proteção requeridas pelo autor da revelação e as efetivamente atendidas, suas condições e prazos de duração, e as restrições impostas;

III – a inclusão do autor da revelação nos programas previstos na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, determinando ao órgão executor as medidas e providências necessárias.

Art. 14. A pessoa que, por meio da revelação de informação de interesse público, tenha colaborado efetiva, espontânea e voluntariamente com a investigação e o processo relativo ao crime ou ato de improbidade administrativa objeto da revelação, tem direito às compensações estabelecidas nesta Lei, desde que a colaboração tenha resultado na:

I – identificação, localização e apreensão dos bens, direitos ou valores acrescidos ao patrimônio do agente público ou de terceiro beneficiário, no ato de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito;

II – identificação, apuração e integral ressarcimento do dano pelo agente público ou pelo terceiro, no ato de improbidade administrativa por lesão ao patrimônio público;

III – identificação, localização e apreensão de bens, direitos ou valores que constituam produto de infração penal ou proveito auferido com sua prática.

§ 1º O juiz arbitrará a compensação no importe de até 10% (dez por cento) sobre o valor total:

I – dos bens, direitos e valores efetivamente vertidos aos cofres públicos por força da revelação, na hipótese do inciso I do caput;

II – dos danos efetivamente reparados por força da revelação, na hipótese do inciso II do caput.



III – do produto do crime ou dos proveitos efetivamente recuperados por força da revelação, na hipótese do inciso III do *caput*.

§ 2º Se da apuração dos fatos revelados o juiz competente concluir que o agente público autor de revelação seja coautor ou partícipe do crime ou ato de improbidade administrativa a ela relativo, reduzirá o valor da compensação a que tiver direito, de acordo com as circunstâncias do caso, ou vedará seu pagamento.

Art. 15. O juiz competente, de ofício ou a requerimento da autoridade policial ou administrativa, ou do Ministério Público, determinará o registro de elogio nos assentos individuais do servidor público que colaborar efetivamente para a apuração e repressão de ilícitos por meio da revelação de informação de interesse público, ressaltando sua colaboração para a manutenção da probidade, moralidade e transparência na Administração Pública.

Art. 16. Se a revelação de informação de interesse público implicar a descoberta da prática de crime ou ato de improbidade administrativa pelo próprio autor da revelação, a sua pena pode ser reduzida de um a dois terços no caso de condenação, desde que colabore da forma prevista no art. 14 desta Lei.

Parágrafo único. A redução também se aplica, no que couber, às penalidades a que se sujeitar o agente público autor da revelação.

Art. 17. O pedido de compensação pela revelação de informação de interesse público deverá ser apresentado pelo seu autor em petição fundamentada e devidamente instruída, no bojo dos autos do processo penal ou civil no qual os fatos oriundos da revelação são apurados.

§ 1º O pedido de compensação conterá a qualificação de seu autor, exporá os fundamentos de fato e de direito que ensejam seu pagamento, demonstrará a efetiva colaboração para o resarcimento de danos, a restauração do patrimônio público ou a recuperação dos produtos e proventos de crime ou ato de improbidade administrativa, indicando as provas que evidenciam o direito à compensação.

§ 2º Instaurado o incidente de compensação, o juiz competente mandará processá-lo em separado e sem suspensão da causa principal, cabendo ao relator processá-lo e julgá-lo nos tribunais.



§ 3º Após oitiva do Ministério Público, o juiz decidirá fundamentadamente sobre o pedido de compensação, em observância estrita aos critérios de pagamento definidos nesta Lei.

Art. 18. O direito a compensação prevista nesta Lei decai em dois anos, a contar da data em que os bens, direitos ou valores aos quais se relacionem tenha retornado ao Poder Público.

Art. 19. O pagamento da compensação será determinado pelo juiz, devendo seu valor ser deduzido do montante total:

I – a ser vertidos ao Poder Público a título de reparação de danos por força da revelação, no ato de improbidade administrativa por lesão ao patrimônio público;

II – relativo aos bens, direitos ou valores recuperados a serem devolvidos ao Poder Público por força da revelação, na hipótese de improbidade administrativa por enriquecimento ilícito;

III – dos bens, direitos ou valores que constituam produto ou proveito auferido com a prática de infração penal, cuja perda tenha sido decretada, que tenham sido efetivamente recuperados por força da revelação, destinando o saldo remanescente segundo o disposto no Código Penal ou em legislação especial.

§ 1º O juiz determinará o cálculo do valor da compensação e ordenará o depósito da quantia necessária ao seu pagamento em conta judicial.

§ 2º Transitada em julgado a decisão que arbitrou a compensação, o juiz determinará a expedição de mandado de pagamento em nome do requerente.

§ 3º Se necessário, o juiz determinará o leilão de tantos bens, direitos ou valores cuja perda tenha sido decretada quantos forem necessários ao pagamento da compensação arbitrada.

§ 4º A devolução dos valores recuperados ao órgão público lesado ou a sua destinação segundo o Código Penal ou da legislação especial só ocorrerá após a liquidação das compensações devidas nos termos desta Lei.



Art. 20. Sob pena de responsabilidade, as medidas e providências previstas nesta Lei serão adotadas, executadas e mantidas em sigilo pelos protegidos e pelos agentes públicos envolvidos na sua execução.

Art. 21. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

O presente projeto tem por objetivo promover a adaptação da legislação brasileira às Convenções Internacionais da qual o Brasil é signatário, especialmente no que guarda relação com a revelação de atos de corrupção, o que a doutrina especializada convencionou denominar “*whistleblowing*”.

O termo “*whistleblowing*” significa literalmente “*soprar o apito*”, e se refere à pessoa que, na condição de servidor público ou empregado no setor privado, relata a ocorrência de falta de gerenciamento, corrupção, ilegalidades ou irregularidades.

O valor público do “*whistleblower*”, ou seja, aquele que “*sopra o apito*”, tem sido reconhecido gradativamente desde o início dos anos 60 em inúmeros países. Peças de legislação foram editadas para protegê-los de várias formas de retaliação. Em algumas situações, mesmo sem qualquer disciplina legal, inúmeras decisões judiciais os estimularam e os protegeram em termos de política pública.

Segundo a organização Transparência Internacional, a corrupção frequentemente segue inatingível quando as pessoas não falam sobre ela. Informações sobre a prática de ilícitos possuem um valor incalculável e são ferramentas poderosíssimas na luta contra a corrupção¹.

Mas em alguns países, como no Brasil, “*soprar o apito*” pode carregar um alto risco pessoal, particularmente quando existe pouca ou nenhuma proteção contra demissão, humilhação ou mesmo abuso físico ou psicológico. Em alguns ordenamentos jurídicos, “*soprar o apito*” pode ser visto mais como “*traição*” do que como um benefício efetivo para o público.

Mesmo a investigação inadequada das revelações de “*whistleblowers*” pode impedir que as pessoas falem sobre irregularidades, sendo que esses estão menos

¹ Disponível em <<https://www.transparency.org/topic/detail/whistleblowing/>>.



propensos a reportar desvios de conduta quando seus chefes ou empregadores não provêem canais internos próprios para tanto.

As pessoas que se encorajam a “*soprar o apito*” não raras vezes prestam colaboração inestimável ao expor atos de corrupção, fraudes e outros desvios. A revelação dessas práticas, em última análise, pode proteger direitos humanos, ajudar a salvar vidas e preservar a ordem jurídica, econômica e social.

O estabelecimento de salvaguardas protege e encoraja pessoas dispostas a correr o risco de falar sobre corrupção. Assim sendo, é necessário que os países positivem legislação abrangente e específica a fim de proteger aqueles que revelem atos ilícitos e assegurar que suas denúncias sejam apropriadamente investigadas.

Por outro lado, empresas privadas, organismos públicos e organizações não governamentais devem adotar mecanismos para a revelação de atos ilícitos no âmbito interno. Um local de trabalho com represálias contra “*whistleblowers*” deve ser caracterizado como outra forma de corrupção.

A educação da população sobre o tema também é essencial para desestigmatizar o ato de “*soprar o apito*”, de modo que os cidadãos possam compreender como a revelação de malfeitos beneficia o bem público. Quando possíveis informantes de atos de corrupção estão confiantes sobre as garantias e proteções para revelá-los, os indivíduos corruptores não podem se esconder por trás da parede do silêncio.

A positivação de legislação sobre “*whistleblowing*” no Brasil atenderá às disposições das principais Convenções internacionais contra a corrupção: a Convenção Contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas (ONU) (arts. 1º, 8º, § 4º, 13, 32 e 33, 36, 39 e 60); a Convenção Interamericana contra a Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) (arts. 2º, 3º, §§ 1º, 8º e 11 e 14, §§ 1º e 2º); e, no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE), a Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (arts. 1º, §§ 1º e 2º, 2º, e 3º, § 2º).

A deficiência da legislação brasileira sobre a matéria é notória, não podendo mais o legislador ignorá-la.



Em matéria publicada pelo jornal Folha de São Paulo no dia 24 de agosto próximo passado, intitulada “*O bom combate contra a corrupção*”², destacaram os jornalistas autores que “*não há mais o que dizer sobre a gravidade da corrupção no Brasil. A pergunta é se, para além da Operação Lava Jato e das diversas cortes da Justiça, há algo que o brasileiro possa fazer imediatamente para contribuir na luta contra esse mal que ameaça inviabilizar o país*”.

Para eles, “*a resposta é sim, há o que fazer. Embora pouco conhecida no Brasil, a legislação americana permite que qualquer cidadão em qualquer país não só contribua para reduzir a corrupção como também seja recompensado financeiramente por sua ação, visando a moralizar o ambiente de trabalho ou de negócios*”.

Destacam que “*o instrumento legal que tem que se tornar mais conhecido dos brasileiros é o Foreign Corrupt Practices Act (FCPA), segundo o qual qualquer pessoa pode e deve informar as autoridades americanas –com sua identidade preservada– sobre atividades ilícitas que tenha de alguma forma testemunhado em seu ambiente de trabalho*”. O FCPA é um exemplo de lei sobre “*whistleblowing*”.

Em termos de ordenamento jurídico, entre os inúmeros sistemas legislativos de combate à corrupção em vigor em outros países, destaque-se aqueles atualmente em vigor no Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Estados Unidos, Coréia do Sul e Israel.

O motivo pelo qual se sobreleva a legislação desses países é a existência de regimes próprios cuja finalidade é incentivar a “*revelação de informações de interesse público*”. Esses regimes são considerados como os mais desenvolvidos hoje em funcionamento.

O objetivo desta proposição é introduzir, no ordenamento jurídico brasileiro, instrumentos jurídicos capazes de fomentar a revelação de informações em prol do interesse público, a fim de permitir ou facilitar a apuração de atos de improbidade administrativa e de ilícitos penais.

Para tanto, cria o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público, instituindo medidas para a sua proteção e compensação.

² Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/opiniao/2015/08/1672307-o-bom-combate-contra-a-corrupcao.shtml>>.



A iniciativa tem por finalidade positivar no ordenamento jurídico um diploma legal próprio para tratar da revelação de atos ilícitos, assim como a que vigora em países como Canadá, Reino Unido, Austrália, Nova Zelândia, África do Sul, Estados Unidos, Coréia do Sul e Israel, cuja legislação contempla mecanismos para a proteção de pessoas que revelem tais informações, como atos ou omissões lesivos ao poder público e atos de corrupção em geral.

Apesar de concebido inicialmente com o objetivo de estabelecer medidas para incrementar e facilitar a descoberta e punição de atos de corrupção, a contribuição desta proposta não se limitará à repressão de alguns poucos ilícitos penais, mas de inúmeros e deletérios ilícitos de natureza penal, civil e administrativa.

O projeto de lei propõe medidas que abrangem desde a proteção física, psicológica e profissional da pessoa que revelar informações de interesse público, quanto a garantia de confidencialidade das informações reveladas, a obrigatoriedade de seu compartilhamento entre autoridades públicas e a proibição de divulgação da identidade do autor da revelação.

Esses instrumentos, além de encorajar indivíduos a revelar informações de interesse público, visam estabelecer e disseminar a crença de que a pessoa que faz a revelação pode confiar em um sistema que lide de modo eficiente, confiável e íntegro com a informação revelada.

Quanto à proteção física e psicológica, assinala-se que a Lei n.º 9.807, de 1999, que estabelece normas para a organização e manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, limita a proteção a essas pessoas, deixando de lado aquele que, embora não seja vítima ou testemunha, pode e deve, por ato espontâneo e voluntário, colaborar para a elucidação de ilícito penal.

Essa proteção há de ser estendida a pessoa que revelar informação de interesse público, nos termos do projeto de lei. O autor da revelação há de ser tido como informante, como colaborador em prol do interesse público, e não como delator. Mais valor há de ser dado ao ato de revelar a informação de interesse público do que ao estigma de ser o autor da revelação acusado de “dedo-duro”.



A proposição também dispõe sobre um regime de proteção especial contra atos de discriminação, retaliação, represália ou punição que venham a ser decorrentes da revelação da informação de interesse público, englobando garantias específicas aos servidores públicos para incentivá-los a revelar informações de interesse público, como a inamovibilidade temporária (proibição de remoção ou redistribuição de ofício), a possibilidade de modificação de lotação, caso seja necessário para assegurar a sua integridade física e psicológica e o exercício de suas funções, e a imunidade contra penalidades fundadas no ato da revelação.

Direitos especiais são assegurados tanto ao servidor público efetivo quanto ao ocupante de cargo ou função de confiança de forma a fornecer-lhes o ambiente propício à revelação. Ao empregado pelo regime da CLT também é garantida proteção contra a dispensa motivada pela revelação de informações de interesse público.

Com a medida, impediremos que arbitrariedades sejam cometidas contra as pessoas que revelarem tais informações, em especial contra servidores públicos e empregados de grandes empresas do setor privado.

Sobreleve-se que a eficácia de um sistema que incentive a realização de revelações de interesse público depende da proteção do autor em razão da revelação apresentada.

A fim de que as pessoas se sintam seguras para revelar informações de interesse público sobre agentes públicos ou seus próprios empregadores, elas precisam ter certeza de que não sofrerão qualquer espécie de represália. Se não houver a devida repressão aos atos de represália contra o autor da revelação, o sistema de proteção à revelação de informações de interesse público perde legitimidade.

O projeto também estabelece medidas para a compensação da pessoa que, por força das informações reveladas, permitir a localização e recuperação de bens, direitos e valores fruto de enriquecimento ilícito, o resarcimento do dano na hipótese de lesão ao patrimônio público ou a recuperação do produto de infração penal ou do proveito auferido com sua prática.

Sobre essa sistemática, assinale-se que a positivação da medida ao ordenamento brasileiro equipará o Brasil a países como o Canadá, a Coréia do Sul, e



CÂMARA DOS DEPUTADOS

os Estados Unidos, onde medidas semelhantes já são adotadas e mostram-se eficazes no combate a ilícitos e irregularidades.

O projeto de lei estabelece tanto o procedimento para a obtenção das compensações quanto a forma de seu custeio. Trata-se de medida que, além de não trazer qualquer ônus ao Poder Público, estimulará a restauração do patrimônio público lesado.

Em síntese, trata-se de projeto cuja positivação instituirá no ordenamento jurídico um sistema que contribuirá sobremaneira para o combate à corrupção e a outros inúmeros ilícitos que assolam o País, dilapidam suas riquezas, frustram seu crescimento e violentam a dignidade do seu povo.

Sob o consenso de que as medidas de proteção e compensação objeto deste projeto de lei contribuição para o combate a ilícitos penais e aos atos de improbidade administrativa que diuturnamente saqueiam o patrimônio público e atentam contra a administração pública, conclamo meus nobres pares a apoiar a aprovação desta proposição.

Sala das Sessões, em _____ de setembro de 2015.

Deputado **ONYX LORENZONI**

Democratas/RS