



C0070979A

CÂMARA DOS DEPUTADOS

PROJETO DE LEI N.º 11.096, 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.

DESPACHO:
APENSE-SE À(AO) PL-7149/2017.

APRECIAÇÃO:
Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões - Art. 24 II

PUBLICAÇÃO INICIAL

Art. 137, caput - RICD

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.

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

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

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

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

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 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,

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.

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 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 29 de novembro de 2018.

Deputado JAIME MARTINS

LEGISLAÇÃO CITADA ANEXADA PELA

Coordenação de Organização da Informação Legislativa - CELEG
Serviço de Tratamento da Informação Legislativa - SETIL
Seção de Legislação Citada - SELEC

LEI N° 12.846, DE 1º DE AGOSTO DE 2013

Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.

A PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

CAPÍTULO III

DA RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA

Art. 6º Na esfera administrativa, serão aplicadas às pessoas jurídicas consideradas responsáveis pelos atos lesivos previstos nesta Lei as seguintes sanções:

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, a qual nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimação; e

II - publicação extraordinária da decisão condenatória.

§ 1º As sanções serão aplicadas fundamentadamente, isolada ou cumulativamente, de acordo com as peculiaridades do caso concreto e com a gravidade e natureza das infrações.

§ 2º A aplicação das sanções previstas neste artigo será precedida da manifestação jurídica elaborada pela Advocacia Pública ou pelo órgão de assistência jurídica, ou equivalente, do ente público.

§ 3º A aplicação das sanções previstas neste artigo não exclui, em qualquer hipótese, a obrigação da reparação integral do dano causado.

§ 4º Na hipótese do inciso I do *caput*, caso não seja possível utilizar o critério do valor do faturamento bruto da pessoa jurídica, a multa será de R\$ 6.000,00 (seis mil reais) a R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais).

§ 5º A publicação extraordinária da decisão condenatória ocorrerá na forma de extrato de sentença, a expensas da pessoa jurídica, em meios de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional, bem como por meio de afixação de edital, pelo prazo mínimo de 30 (trinta) dias, no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, de modo visível ao público, e no sítio eletrônico na rede mundial de computadores.

§ 6º (VETADO).

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

I - a gravidade da infração;

II - a vantagem auferida ou pretendida pelo infrator;

III - a consumação ou não da infração;

IV - o grau de lesão ou perigo de lesão;

V - o efeito negativo produzido pela infração;

VI - a situação econômica do infrator;

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - 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;

IX - o valor dos contratos mantidos pela pessoa jurídica com o órgão ou entidade pública lesados; e

X - (VETADO).

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do *caput* serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

CAPÍTULO IV DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO

Art. 8º A instauração e o julgamento de processo administrativo para apuração da responsabilidade de pessoa jurídica cabem à autoridade máxima de cada órgão ou entidade dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, que agirá de ofício ou mediante provocação, observados o contraditório e a ampla defesa.

§ 1º A competência para a instauração e o julgamento do processo administrativo de apuração de responsabilidade da pessoa jurídica poderá ser delegada, vedada a subdelegação.

§ 2º No âmbito do Poder Executivo federal, a Controladoria- Geral da União - CGU terá competência concorrente para instaurar processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas ou para avocar os processos instaurados com fundamento nesta Lei, para exame de sua regularidade ou para corrigir-lhes o andamento.

CAPÍTULO VI DA RESPONSABILIZAÇÃO JUDICIAL

Art. 18. Na esfera administrativa, a responsabilidade da pessoa jurídica não afasta a possibilidade de sua responsabilização na esfera judicial.

Art. 19. Em razão da prática de atos previstos no art. 5º desta Lei, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por meio das respectivas Advocacias Públcas ou órgãos de representação judicial, ou equivalentes, e o Ministério Público, poderão ajuizar ação com vistas à aplicação das seguintes sanções às pessoas jurídicas infratoras:

I - perdimento dos bens, direitos ou valores que representem vantagem ou proveito direta ou indiretamente obtidos da infração, ressalvado o direito do lesado ou de terceiro de boa-fé;

II - suspensão ou interdição parcial de suas atividades;

III - dissolução compulsória da pessoa jurídica;

IV - proibição de receber incentivos, subsídios, subvenções, doações ou empréstimos de órgãos ou entidades públicas e de instituições financeiras públicas ou controladas pelo poder público, pelo prazo mínimo de 1 (um) e máximo de 5 (cinco) anos.

§ 1º A dissolução compulsória da pessoa jurídica será determinada quando comprovado:

I - ter sido a personalidade jurídica utilizada de forma habitual para facilitar ou promover a prática de atos ilícitos; ou

II - ter sido constituída para ocultar ou dissimular interesses ilícitos ou a identidade dos beneficiários dos atos praticados.

§ 2º (VETADO).

§ 3º As sanções poderão ser aplicadas de forma isolada ou cumulativa.

§ 4º O Ministério Público ou a Advocacia Pública ou órgão de representação judicial, ou equivalente, do ente público poderá requerer a indisponibilidade de bens, direitos ou valores necessários à garantia do pagamento da multa ou da reparação integral do dano causado, conforme previsto no art. 7º, ressalvado o direito do terceiro de boa-fé.

Art. 20. Nas ações ajuizadas pelo Ministério Público, poderão ser aplicadas as sanções previstas no art. 6º, sem prejuízo daquelas previstas neste Capítulo, desde que constatada a omissão das autoridades competentes para promover a responsabilização administrativa.

Art. 21. Nas ações de responsabilização judicial, será adotado o rito previsto na Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985.

Parágrafo único. A condenação torna certa a obrigação de reparar, integralmente, o dano causado pelo ilícito, cujo valor será apurado em posterior liquidação, se não constar expressamente da sentença.

FIM DO DOCUMENTO
