

PROJETO DE LEI DO SENADO Nº 362, DE 2015

Dispõe sobre medidas de proteção e de incentivo a trabalhadores que denunciem a prática de crime, ato de improbidade, violação de direitos trabalhistas ou qualquer outro ilícito verificado no âmbito da relação de trabalho.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei tem como objetivo estabelecer medidas de proteção e incentivos a trabalhadores que, de boa-fé, denunciem a prática de crime, ato de improbidade, violação de direitos trabalhistas ou qualquer outro ato ilícito verificado no âmbito da relação de trabalho.

§ 1º A presente Lei abrange qualquer tipo de relação de trabalho ou emprego, tanto no serviço público quanto na iniciativa privada, e qualquer tipo de trabalhador, incluindo servidores públicos federais, estaduais, distritais ou municipais, empregados públicos, agentes privados que prestam serviço para a Administração Pública e trabalhadores da iniciativa privada.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão promover programas, palestras ou cursos que habilitem o trabalhador a reconhecer condutas ilícitas, nos termos do *caput*, bem como os órgãos responsáveis pela respectiva apuração.

§ 3º As medidas constantes na presente Lei não excluem aquelas estabelecidas pela Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, aplicáveis no âmbito de investigação ou processo criminal.

Art. 2º Para obter a proteção e os incentivos constantes da presente Lei, o trabalhador deverá, mediante boa-fé, denunciar atos que representem indícios razoáveis da prática de infração penal, ato de improbidade, violação de direitos trabalhistas ou qualquer outro ato ilícito no âmbito da relação de trabalho.

§ 1º Para todos os efeitos, será preservada a identidade da pessoa que apresentar a denúncia, a qual somente poderá ser revelada mediante sua autorização ou quando a revelação se mostrar necessária em razão do interesse público.

§ 2º O recebimento das medidas de proteção estabelecidas na presente Lei independe da veracidade das informações apresentadas pelo denunciante, desde que a revelação seja feita mediante boa-fé.

§ 3º A prestação de informações sabidamente inverídicas ou mediante má-fé sujeitará o denunciante à responsabilidade penal, civil e administrativa.

§ 4º Na análise das informações prestadas, poderá ser decretada a inversão do ônus da prova, quando for verossímil a alegação, caso seja extremamente difícil a apresentação de elementos comprobatórios pelo denunciante ou caso o empregador tenha maior facilidade na produção das provas.

Art. 3º Nenhum trabalhador poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por revelar, de boa-fé, informações à autoridade superior ou a qualquer outra autoridade competente sobre a prática de crime, ato de improbidade, violação de direitos trabalhistas ou outro ato ilícito.

§ 1º O trabalhador, em razão das informações prestadas na forma do *caput*, não poderá sofrer demissão, rebaixamento de função, transferência imotivada, punição, perda de benefícios ou qualquer outra espécie de represália no âmbito da relação de trabalho.

§ 2º A aplicação de qualquer tipo de sanção ao trabalhador, nos termos do § 1º, acarretará, além da reversão do ato, a aplicação de multa ao empregador e, no âmbito da Administração Pública, sujeitará também o superior hierárquico à responsabilização administrativa.

§ 3º A multa a que se refere o parágrafo anterior será de, no mínimo, 10 (dez) salários mínimos e, no máximo, de 10.000 (dez mil) salários mínimos, a depender da:

- I – natureza e gravidade do ato de retaliação;
- II – repercussões do ato de retaliação na saúde física e psicológica do denunciante e de sua família;
- III - gravidade do ato ilícito denunciado e importância da denúncia para o interesse público;
- IV – situação econômico-financeira do infrator.

§ 4º O valor da multa será destinado unicamente ao denunciante de que trata esta Lei e será pago pessoalmente pelo infrator, com responsabilidade subsidiária do órgão da Administração Pública ou da organização privada em que os fatos ocorreram.

Art. 4º Os trabalhadores que realizarem a denúncia na forma do *caput* do art. 2º deverão receber incentivos, além daqueles já previstos nos respectivos planos de carreira.

§ 1º Os incentivos aplicáveis para as denúncias de ilícitos ocorridos no âmbito da Administração Pública da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, inclusive quando haja a contratação de pessoa jurídica de direito privado, serão, dentre outros, os seguintes:

I – prêmio, concessão de medalhas, diplomas de honra ao mérito, condecoração e elogio;

II – promoção na carreira;

III – pagamento de 15% (quinze por cento) a 50% (cinquenta por cento) do valor da multa administrativa aplicada ao agente que praticou o ato ilícito, a depender da importância da denúncia para a apuração dos fatos.

§ 2º As pessoas jurídicas de direito privado poderão instituir outros incentivos aos empregados que denunciem irregularidades praticadas no âmbito da relação de trabalho.

Art. 5º A União, os Estados, o Distrito Federal, os Municípios e as pessoas jurídicas de direito privado

deverão criar, no prazo de 6 (seis) meses da entrada em vigor desta Lei, órgãos internos independentes para o recebimento e a apuração de denúncias ou, neste último caso, quando não tiver atribuição, para o encaminhamento das informações ao órgão competente.

Parágrafo único. Em se tratando de pessoas jurídicas de direito privado, a existência do órgão a que se refere o *caput* deverá constar em seu Estatuto Social, a ser verificado pela respectiva junta comercial no momento do registro do ato.

Art. 6º As pessoas jurídicas de direito privado atualmente existentes deverão se adaptar ao disposto no parágrafo único do art. 5º no prazo de 6 (seis) meses.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

A sociedade brasileira vem reiteradamente presenciando escândalos de corrupção ocorridos em diversas partes do Brasil.

A corrupção no Brasil é uma mazela histórica, vindo desde épocas remotas, como o período da colonização portuguesa, permanecendo até os dias atuais. Segundo dados de 2011 da ONG Transparência Internacional, a nota do Brasil no Índice de Percepções de Corrupção (IPC) é considerada baixa (3,8), em uma escala que vai de 0 (muito corrupto) a 10 (incorrupto), ficando bem atrás de países vizinhos como o Uruguai e o Chile.

A corrupção afeta significativamente o bem-estar da população brasileira, uma vez que produz consequências irreversíveis nos investimentos públicos, principalmente naqueles considerados mais sensíveis, como a saúde e a educação. Assim, recursos que poderiam ser alocados para a satisfação das necessidades públicas são desviados para o atendimento de interesses unicamente privados.

Diante desse quadro, mister se faz a criação de instrumentos que incentivem uma cultura de combate à corrupção e mais: uma cultura de combate a qualquer tipo de ilegalidade. Com isso, propomos a criação, por meio do presente projeto de lei, de uma "Lei Whistleblowing", nos moldes existentes em diversos países desenvolvidos no mundo.

O instituto em questão surgiu do chamado *whistleblowing*, utilizado no âmbito privado em grandes empresas, principalmente nos Estados Unidos, com a finalidade de melhor detectar e combater irregularidades e desvios de condutas. Posteriormente, passou a ter maior conotação no combate à corrupção.

A Organização Internacional do Trabalho – OIT define o *whistleblowing* como os relatos de empregados ou ex-empregados sobre condutas ilegais, irregulares e práticas perigosas ou antiéticas por parte dos empregadores.

Assim, pode-se definir *whistleblower* como aquela pessoa que relata informações que, de forma razoável e com boa-fé, acredita ser evidência de um crime, violação de regras de trabalho, conduta ímproba ou antiética, atos de corrupção ou qualquer outra atividade ilegal ou irregularidade que deva ser de conhecimento das

autoridades responsáveis, em razão de seu interesse público.

No âmbito internacional, há diversos países que possuem legislação específica para a proteção de denunciantes de atos corrupção ou de outros atos ilícitos.

Nos Estados Unidos, foi editado o *Whistleblower Protection Act – WPA*, de 1989, que garante proteção aos denunciantes no âmbito do Governo Federal. Dentre as inovações, prevê a inversão do ônus da prova em caso de alegações de retaliações sofridas em razão de denúncia efetuada e garante, como forma de estímulo para a realização de denúncias, o direito de o servidor obter honorários e custas decorrentes do litígio.

Há ainda, no ordenamento jurídico norte-americano, o *US False Claims Act* (também chamado de *Lincoln Law*), que é considerada uma das mais fortes e a mais efetiva legislação “whistleblowing” do mundo. Ela possui um instrumento chamado *qui tam provisions*, que permite que qualquer cidadão denuncie fraudes em contratos governamentais. Como compensação, o denunciante recebe de quinze a vinte por cento do valor recuperado. Segundo o *US Department of Justice Civil Fraud Division*, os Estados Unidos recuperaram cerca de US\$ 21 bilhões de dólares desde o ano de 1986. Além disso, estudos estimam que foram resguardados mais cem bilhões de dólares em razão da dissuasão promovida por tal programa.

Há ainda, no direito comparado, outros países que protegem os denunciantes por meio de legislação específica, podendo-se citar o *Whistleblower Protection Act* (Japão, 2004), o *Public Interest Disclosure Act – PIDA*

(Reino Unido, 1998), o *Protected Disclosures Act – PDA* (África do Sul, 2000), o *Public Servants Disclosure Protection Act – PSDPA* (Canadá, 2005) e o *Public Service Code of Conduct* (Austrália, 2009).

Ao se analisar a legislação internacional, verifica-se a adoção de um sistema homogêneo ou puro, quando se tutela apenas o setor público ou privado (no caso do setor público, pode-se citar o Canadá e a Austrália), ou de um sistema heterogêneo ou misto, quando envolve a proteção de servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada (como ocorre no Reino Unido, Japão e África do Sul).

As características principais relacionadas à maioria dessas normas são: a) a divulgação de atos ilegais ou irregulares ocorridos no âmbito do trabalho; b) relato de crimes, práticas antiéticas, ou condutas relacionadas à corrupção; c) comunicação de atos ilegais ou irregulares a pessoas ou órgãos específicos.

Ademais, na maior parte das normas de proteção ao denunciante, a principal exigência é que a denúncia seja feita de boa-fé e com base em motivos razoáveis (indícios de ilegalidade ou irregularidade), não havendo necessidade que a conduta denunciada seja considerada posteriormente como verdadeira.

Ressalte-se que, ainda no âmbito internacional, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada por meio do Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002, prevê, no item 8 de seu art. III, que os Estados Partes ficam comprometidos a criar “sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção,

inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno”.

No mesmo sentido, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (Convenção de Mérida), aprovada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo nº 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, estabelece, em seu art. 33, que “cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”. No art. 13, propõe-se ainda a adoção de medidas apropriadas a garantir que o público conheça os órgãos engajados na luta contra a corrupção, facilitando o acesso ao procedimento de denúncias, inclusive anônimas, e o conhecimento de incidentes que possam ser considerados constitutivos de atos corruptivos.

Há ainda a Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais, aprovada por meio do Decreto Legislativo nº 125, de 14 de junho de 2000, e promulgada pelo Decreto nº 3.678, de 30 de novembro de 2000, que traz ainda normas gerais de proteção ao denunciante de boa-fé contra discriminação ou punição disciplinar (Recomendação Anticorrupção 2009).

A organização não-governamental *Transparency International*, que tem como principal objetivo o combate à corrupção, recomenda diversos princípios que devem ser

adotados pela legislação *whistleblowing*. Dentre eles, podemos citar os seguintes: i) proteção ao *whistleblower* contra qualquer tipo de retaliação (*protection against retribution*); ii) criação de sistemas e órgãos internos de delação (*incentivise internal reporting* e *whistleblower complains authority*); iii) mecanismos ou incentivos para estimular a delação (*rewards systems*); iv) proteção da identidade do delator (*protection of identity*); v) inversão do ônus da prova na comprovação da delação (*reversed burden of proof*); vi) imunidade civil, penal e administrativa (*waiver of liability*); vii) punição àquele que fizer retaliações ao delator (*penalty for retaliation and interference*).

Finalmente, pode-se citar a reunião da Cúpula do G20, em novembro de 2010 em Seul (Coréia do Sul), que por meio do *G20 Anti-Corruption Working Group – AWG*, identificou a proteção dos denunciantes como uma das áreas de alta prioridade em sua agenda de combate à corrupção mundial, ratificando a preocupação com o tema (*Action Point 7: Protection of Whistleblowers*, 2011).

Feitas essas considerações, apresentamos o presente projeto de lei, que tem como objetivo estabelecer medidas de proteção e incentivos a trabalhadores que, de boa-fé, denunciem a prática de crime, ato de improbidade, violação de direitos trabalhistas ou qualquer outro ato ilícito verificado no âmbito da relação de trabalho.

Na elaboração do presente projeto, adotamos diversos instrumentos constantes da legislação alienígena, que se demonstraram efetivos no incentivo à denúncia de atos ilícitos.

Ressaltamos, a propósito, que o denunciante, de uma forma geral, não é afetado diretamente pela ilegalidade. Assim, para que se propicie esse tipo de

denúncia, a legislação, além de prever mecanismos para a proteção daquele que denuncia (por exemplo, proteção contra retaliações no emprego), deve também estabelecer incentivos para essa denúncia seja efetivamente realizada. Ninguém terá interesse de revelar fatos ilícitos de outrem se não houver, além da proteção legal, um prêmio ou incentivo para quem faça a denúncia.

Com essas medidas, pretendemos incentivar uma cultura de combate à corrupção e de outros atos ilícitos que somente prejudicam o desenvolvimento do País e, conseqüentemente, a sociedade brasileira. Além de propiciar a recuperação de valores decorrentes de atos ilícitos, os instrumentos constantes do presente projeto de lei prevenirão a prática de tais atos, bem como fomentarão a participação democrática no controle da legalidade.

Diante do exposto, esperamos contar com o decisivo apoio dos nobres Pares para a aprovação do presente projeto de lei.

Sala das Sessões,

Senador ALOYSIO NUNES
FERREIRA

LEGISLAÇÃO CITADA

LEI Nº 9.807, DE 13 DE JULHO DE 1999.

Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.

(Às Comissões de Assuntos Sociais; e de Constituição, Justiça e Cidadania, cabendo à última decisão terminativa.)