

## Carvalho: Premiações a whistleblowers na pandemia

Em texto publicado neste espaço, analisamos como emergências em saúde pública, a exemplo da provocada pelo novo coronavírus, representam uma tempestade perfeita para a proliferação de corrupção na administração pública. Não tardou para que escândalos viessem à luz. Como amplamente noticiado pela imprensa, investigações por mau uso de dinheiro público já se espalham por diversos Estados da



O poder público tenta reagir com os instrumentos tradicionais

à sua disposição. Entretanto, uma ferramenta recentemente incorporada ao ordenamento jurídico não parece ter sido lembrada: a possibilidade de pagamento de recompensa em favor de informantes quando os elementos por ele disponibilizados propiciarem a recuperação de valores desviados.

A despeito dos louváveis esforços dos órgãos de controle, a verdade é que a capacidade do poder público para descobrir ilícitos sofisticados e subterrâneos é bastante limitada. Mesmo exitosas operações de combate à corrupção, a exemplo da "lava jato", geralmente contam com instrumentos de colaboração de envolvidos nos ilícitos praticados, como a celebração de acordos de delação premiada.

Assim, uma estratégia anticorrupção eficiente precisa também estimular mecanismos alternativos à atividade estatal de investigação. Um sistema de incentivos que estimule os *whistleblowers*, ou seja, os denunciadores dos ilícitos, é uma das possibilidades nesse sentido.

Há uma tendência mundial de propagação de normas em favor de *whistleblowers*. Convenções internacionais, a OCDE e o G-20 encorajam países a adotarem medidas para tal fim [\[1\]](#). Como exemplo, os Estados Unidos têm diferentes programas com o escopo de impulsionar denúncias [\[2\]](#), inclusive por meio de pagamento de recompensas, sendo o mais notório aquele instituído pelo *Dodd-Frank Act*. Já a União Europeia adotou recentemente a Diretiva 2019/1937, com âmbito de aplicação material bastante amplo, versando sobre a proteção a quem denuncia violações ao direito do bloco, mas sem previsão de pagamento de recompensas.



No Brasil, já nos últimos dias de 2019, a Lei nº 13.964/2019, conhecida como "pacote anticrime", inseriu na Lei nº 13.608/2018 algumas disposições para estimular o relato de informações sobre crimes contra a administração pública, sobre ilícitos administrativos ou sobre atos lesivos ao interesse público. O diploma trouxe normas para a preservação da identidade dos informantes, para proteção a retaliações, além de isenção de responsabilização civil ou penal quando razoável o relato e apresentado de boa-fé.

A inovação mais audaciosa está no § 3º do artigo 4º-C. Quando as informações trazidas permitirem a recuperação de produto de crime contra a administração pública, o informante poderá receber como recompensa até 5% do valor recuperado.

Tal previsão deveria ser desde já aplicada, ainda que por meio de regulamentação limitada aos ilícitos cometidos em ações relacionadas ao combate ao coronavírus. Com efeito, sem prejuízo das críticas cabíveis aos termos das disposições incorporadas à Lei nº 13.608/2018, há três razões pelas quais o pagamento de recompensas a *whistleblowers* poderia se revelar um instrumento promissor para a contenção da corrupção durante a pandemia.

Em primeiro lugar, o prêmio pode ser o estímulo faltante para contrabalançar o alto risco e os transtornos a que um denunciante usualmente se submete. Certamente a repulsa causada pelo desvio de recursos necessários para salvar vidas já impulsiona um maior número de pessoas a querer denunciar ilícitos de que venham a tomar conhecimento. Todavia, o senso de dever ético e social pode não ser suficiente para compensar prováveis riscos e prejuízos pessoais. Retaliações diretas e indiretas contra informantes são comuns, a exemplo de perdas de oportunidades profissionais, intimidações, custos para a defesa em processos judiciais, quando não ameaças à integridade física e à vida. A recompensa pode funcionar, assim, como o empurrão final para que se faça o certo.

Em segundo lugar, o pagamento do benefício por informações pode vir a gerar um efeito dissuasório direto. Sabendo dos incentivos estatais às denúncias, os malfeitores possivelmente teriam a percepção de que aumentou a probabilidade de serem punidos por corrupção. Com isso, em ponderação de riscos e benefícios, poderiam, eventualmente, abster-se de praticar os ilícitos nesse momento.

Em terceiro lugar, o cenário fático dos escândalos atuais escapa de eventuais discussões quanto à literalidade das disposições do § 3º do artigo 4º-C. Os restritos termos da norma indicam que as recompensas serão pagas em razão da recuperação de produto de crimes contra a administração pública, expressão que parece remeter ao Título XI do Código Penal. O dispositivo merece reforma ou interpretação ampliativa para alcançar também outros ilícitos, à luz do artigo 4º-A da mesma lei. De toda sorte, quando envolvem também agentes públicos, as condutas perpetradas em casos de corrupção relacionados à pandemia provavelmente se amoldam a algum dos tipos penais do grupo de crimes contra a administração pública, razão pela qual a redação restrita do § 3º do artigo 4º-C não parece um empecilho à sua aplicação imediata.



Considerando as já existentes previsões legais, parece-nos que a regulamentação pelos entes públicos do pagamento de recompensas aos *whistleblowers* em razão de ilícitos relacionados à pandemia poderia ser feita por decreto, conferindo-se a celeridade necessária que o contexto requer. Além de contribuir para o enfrentamento da corrupção no quadro atual, a imediata regulamentação também serviria como experimentação do instituto no Brasil, a permitir o seu aprimoramento para mais ampla aplicação no futuro.

[1] A Convenção Interamericana contra a Corrupção, estabelecida pela OEA em 1996, assim como a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, respectivamente de 2000 e 2003, são exemplos de documentos internacionais em que a proteção aos denunciadores é suscitada. Na 14ª Reunião de Cúpula do G-20, em Osaka, no Japão, no ano de 2019, aprovaram-se os "*High Level Principles for Effective Protection of Whistleblowers*", como parte da declaração final dos líderes. A OCDE também possui alguns estudos sobre o tema, concluindo pela importância da proteção aos *whistleblowers*. Por exemplo, v. OECD. *Committing to Effective Whistleblower Protection*. Paris: OECD Publishing, 2016.

[2] São os casos dos estímulos aos *whistleblowers* pelo *False Claims Act* (FCA), que autoriza o ajuizamento de ações pelos próprios indivíduos ou por organizações não-governamentais em nome do governo americano (*qui tam actions*); do programa implementado pela *Internal Revenue Service* (IRS), que no ano de 2019 pagou aproximadamente US\$ 120 milhões em recompensas; e o já referido programa instituído pelo *Dodd-Frank Act*, por meio do qual a *Securities and Exchange Commission* pagou em recompensas, desde o início do programa até o fim do ano fiscal de 2019, aproximadamente US\$ 387 milhões a 67 indivíduos.

#### **Date Created**

27/05/2020