



André Rocha: Os incentivos adequados ao whistleblower

O instituto do *whistleblower*, ou informante do bem, foi introduzido gradualmente no ordenamento jurídico brasileiro desde 2003, quando o artigo 33 da Convenção das Nações Unidas para o Combate à Corrupção foi aprovado em assembleia geral, nos seguintes termos: "*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 previstos na Convenção*".



Porém, foi nos últimos dez anos que os incentivos ao

whistleblower no Brasil ganharam força. A semente foi lançada pela delação premiada (Lei nº 12.850/2013) e os adventos da operação "lava jato", do Portal da Transparência e da criação de canais de denúncia são evidências desse movimento legislativo. Outra importante providência foi a recomendação da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), que lançou como ação de nº 4: "*Elaborar diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e whistleblower*".

Após cinco anos, foi editada a Lei nº 13.608/18 (que dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais), posteriormente alterada pela Lei nº 13.964/19 (que aperfeiçoa a legislação penal e processual penal), que passou a abranger o tripé que sustenta os incentivos ao reportante do bem, a saber: 1) canais de denúncia; 2) sigilo e proteção; e 3) recompensa. O artigo 3º da referida lei assegura o sigilo dos dados do informante pelo órgão que receber a denúncia. Já o artigo 4º trata da possibilidade de recompensa a ser estabelecida pela União, pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, em troca de informações "*que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos*"; estipula ainda unidade de ouvidoria ou correição (canal de denúncia), "*para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar*". No que tange "*a ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar*", a lei assegura ao informante ressarcimento em dobro pelos danos materiais causados, sem prejuízo dos morais. E, por fim, no que concerne à premiação, a lei estabelece "*recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado*".



O *whistleblower*, ao contrário do delator, não é participante do ato ilícito, mas é alguém que ocupa uma posição privilegiada dentro da organização ou de relacionamento, que o faz ter acesso a informações de ilícitos praticados por outrem. Enquanto o incentivo para que o delator entregue outros atores do crime cometido seja o de aliviar a sua pena, o do *whistleblower* é o de receber a recompensa. Enquanto um deixa de receber o que merece, o outro recebe o que merece por ter se arriscado a entregar dados que deflagram o crime. O delator está numa situação de (ou quase) nada a perder; o informante tem tudo a perder.

Embora seja pouco comentado, a "lava jato", em particular o escândalo do "petrolão", ganhou tração depois de uma denúncia feita por um *whistleblower* inglês, executivo da SBM Offshore N.V., multinacional holandesa sediada em Mônaco e que fornece plataformas de petróleo à Petrobrás. O relato de Jonathan Taylor deflagrou todo um esquema de corrupção entre as duas empresas, em que a SBM pagava propina a executivos da Petrobras em troca de contratos com a petroleira. Na esteira de seu depoimento, vieram as delações premiadas do então diretor de abastecimento da estatal Paulo Roberto da Costa e de outros mais. Como resultado de suas declarações, Taylor foi obrigado a deixar a empresa e seu país-sede. Ficou impedido de se empregar no segmento de petróleo (passou a atuar como consultor), sofreu ameaças e não recebeu nenhum tostão sequer. As motivações do inglês para entregar o esquema foram de cunho moral, além do medo de ser preso, juntamente com os executivos que cometeram o crime, caso não comunicasse as autoridades. Taylor até hoje sofre ameaças e atualmente cumpre acordo de fiança na Croácia, sem poder deixar o país (o caso de Taylor e as graves falhas apresentadas pelo ordenamento de *whistleblowing* internacional serão detalhados em um segundo artigo).

Um caso de *whistleblowing* brasileiro, ocorrido antes da Lei nº 13.608/18, também exemplifica o procedimento impróprio adotado para com o denunciante. Em 2006, o caseiro Francenildo Santos Costa denunciou à CPI dos Bingos o então ministro da Fazenda do governo Lula, Antônio Palocci, sobre reuniões e eventos em que correligionários partilhavam dinheiro. Em decorrência de rumores de que a oposição pagou pelas informações, Francenildo sofreu a quebra de seu sigilo bancário e foi exposto publicamente a situação vexatória. Após 13 anos, o STJ condenou a Caixa Econômica Federal a pagar ao caseiro uma indenização de R\$ 400 mil por danos morais.

O caso de Taylor evidencia que o ordenamento internacional do *whistleblower* ainda está muito aquém das melhores práticas recomendadas por organizações como a OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), a UNCAC (United Nations Convention against Corruption) e o Conselho Europeu. Embora a legislação brasileira atual (Lei nº 13.608/18) represente um salto evolutivo ao instituto do *whistleblowing*, e indubitavelmente seja mais robusta do que a da maioria dos países do mundo, o fato é que ainda se mostra insuficiente para que o sistema funcione. Os maiores riscos do informante, seja ele funcionário público ou privado, são os de retaliação profissional e física. Ainda que o texto legal abranja essas questões, o indivíduo se sentirá seguro para denunciar se se sentir seguro física e financeiramente.

No entanto, principalmente no que toca ao aspecto financeiro, 5% do valor recuperado não parece ser proporcional ao risco assumido. Para que se tenha uma ideia, nos Estados Unidos a recompensa estipulada pelo *Dodd–Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act* varia de 15% a 30%.



Algumas proposições legislativas que tratam do *whistleblower* em específico tramitam no Congresso Nacional. Esses projetos de lei tiveram como base o documento elaborado pela Transparência Internacional, que mostra-se mais completo, pois prevê também o canal de denúncia no setor privado, incluindo também um tratamento bastante detalhado no tópico "Das Medidas de Incentivo ao Reportante", com os seguintes destaques:

- PL 3.165/2015: institui o Programa de Incentivo à Revelação de Informações de Interesse Público;
- PL 1701/2011: institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências;
- PL 11116/2018: institui Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Suspeitas de Irregularidades no Âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o fim de assegurar a participação da sociedade no relato de informações em defesa do interesse público.

Entre os três PLs mencionados acima, o que prevê maior recompensa é o de nº 3.165/2015, com "*10% (dez por cento) sobre o valor total dos bens, direitos e valores efetivamente vertidos aos cofres públicos; dos danos efetivamente reparados ou do produto do crime ou dos proveitos efetivamente recuperados por força da revelação*". O de nº 11.118/2018 está em conformidade com as recomendações contidas na ação nº 4 da ENCCLA e prevê de 10% a 20% sobre a multa aplicada em razão da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, ou da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. E o de nº 1.701/2011 estabelece 10% sobre os valores recuperados, mas com um teto máximo de cem salários-mínimos.

Logo, nem a recompensa determinada pela legislação vigente, tampouco as previstas em projetos de lei, constituem incentivo satisfatório ao exercício do *whistleblowing*. Todos os três, entretanto, contêm medidas de proteção e sigilo ao informante.

Além das questões envolvendo estímulos que proporcionariam maior segurança ao cidadão que decida denunciar, o tema também tem gerado discussões no âmbito do Direito Premial. Uma das questões diz respeito à natureza jurídica da colaboração prestada pelo *whistleblower*. Caberia uma previsão no Código de Processo Penal ou há a necessidade de se estabelecer uma legislação específica sobre o tema, aprimorando, por exemplo, a Lei nº 13.964/2019 e, conseqüentemente, a de nº 13.608/2018? Há necessidade de criação de uma estrutura própria para recebimento e tratamento dos relatos de suspeitas?

O deputado federal Hugo Leal tem defendido a unificação dos melhores pontos de cada PL, adequando-os com as melhores práticas e recomendações internacionais, de forma a desenvolver uma legislação específica e profícua para o *whistleblower* no Brasil.



O sigilo é necessário para resguardar a integridade física do reportante e livrá-lo de represálias. O valor do prêmio ou recompensa deve ser proporcional ao risco financeiro incorrido pelo denunciante que forneça informações essenciais ao desbaratamento de ilícitos administrativos ou criminais.

Contudo, para que o *whistleblowing* tenha a sua eficácia como uma das principais formas de combate à fraude e à corrupção, são necessários os incentivos adequados que proporcionem ao informante tranquilidade física e financeira, como também segurança jurídica quanto aos canais de denúncia e ao seu acordo firmado com a Justiça.

Date Created

07/03/2021