

Mecanismo de Denúncia de Alto Nível para Empresas (High Level Reporting Mechanism - HLRM)

O Mecanismo de Denúncia de Alto Nível (HLRM) é um mecanismo de solução de controvérsias desenvolvido e aplicado no âmbito doméstico. Ele é destinado à **prevenção** da ocorrência de suborno, bem como à **regularização** de situações em que haja suspeita de sua ocorrência ou **tratamento desigual ou injusto** conferido a partes isonômicas, em interações entre empresas e autoridades governamentais.

O HLRM foi desenvolvido pela OCDE e pelo Instituto da Basileia de Governança para proteger empresas contra solicitações de suborno a que estão sujeitas em diversas formas de interação e realização de negócios com entidades governamentais, havendo sido criado a partir de solicitação efetuada ao G20 pela comunidade empresarial internacional no contexto do B20. Como resposta, o G20 adotou princípios norteadores em 2013 encorajando os Estados a estabelecerem *“canais de fácil acesso para que empresas e indivíduos que tenham recebido solicitações de suborno informem as autoridades públicas”*.

O HLRM fornece às empresas, funcionários governamentais e indivíduos um canal na esfera doméstica para que possam atuar como denunciantes (*whistleblowers*) contra solicitações de suborno ou irregularidades que atinjam as empresas em suas interações com órgãos estatais, oferecendo uma pronta solução às mesmas. Ele possui uma estrutura simplificada e procedimentos abreviados para a análise e entrega de soluções, em curto espaço de tempo, às denúncias que lhe são submetidas. O intuito é o de instigar uma reação rápida do Estado no sentido de intervir o quanto antes para sanear os procedimentos públicos, se possível antes da concretização de um ilícito, de modo a permitir seu prosseguimento regular. Dentre os inúmeros procedimentos públicos passíveis de denúncias ao mecanismo estão contratações governamentais, licenças de funcionamento a empresas e desembaraço aduaneiro de mercadorias.

Ele se distingue de outros mecanismos de solução de controvérsias por ser constituído em altos escalões do governo e contar com significativo apoio por parte destes, seja na fase de idealização do mecanismo, na tomada de decisões ou recomendações emitidas a outros órgãos públicos e, sobretudo, na fiscalização da implementação de decisões por outros organismos governamentais. Dessa forma, ainda as decisões ou recomendações emitidas pelo mecanismo não sejam vinculantes (cabendo a cada país decidir sobre este tema), sua observância é reforçada graças ao envolvimento direto de altos níveis do governo. O mecanismo conta, ainda, com composição intergovernamental para a supervisão da implementação de decisões, assegurando sua isenção e a priorização dos interesses públicos.

O HLRM representa uma iniciativa inovadora na esfera da ação coletiva, promovendo um diálogo entre representantes da sociedade civil, setor privado e governo para sua concepção e aprimoramento, para o fornecimento de conhecimento técnico e, finalmente, para a fiscalização de sua operação e da implementação de decisões.

O HLRM também se diferencia de outros mecanismos de solução de controvérsias por ser concebido de forma personalizada, de acordo com as necessidades de cada país. Há significativa troca de informação e conhecimento entre todos os participantes envolvidos, de modo a identificar os desafios existentes por diversos prismas e obter propostas para abordá-los, de modo a ampliar o impacto positivo do mecanismo.

O Mecanismo de Denúncia de Alto Nível (HLRM) é um instrumento que proporciona:

- **um diálogo construtivo e a cooperação entre governo e empresas no combate a solicitações de suborno direcionadas às últimas;**
- **um ambiente de maior confiança e transparência para as empresas;**
- **adaptação a diferentes contextos legais ou institucionais, proporcionando um método ágil e flexível para a obtenção de resultados rápidos e práticos;**
- **o aumento das perspectivas de investimento do setor privado, como resultado do crescente saneamento dos procedimentos públicos.**

Outra vantagem é a de oferecer grande flexibilidade em relação à configuração das soluções apresentadas, de modo a que sejam adequadas a diferentes tipos de denúncias. Assim, por exemplo, uma solução pode determinar o afastamento de um funcionário público cujo comportamento é considerado como suspeito; pode-se ainda solicitar, por meio do mecanismo, esclarecimentos a uma entidade em relação à adoção de determinada conduta que beneficia, sem justificativa aparente, um único concorrente em detrimento dos demais; ou recomendar a modificação de regras para aumentar a transparência em determinado setor. Como está estabelecido, usufrui do apoio e é monitorado em altos escalões do governo, o mecanismo conta com incentivos políticos para sua observância. Ademais, o estabelecimento de um canal de diálogo com o governo fomenta não somente sua demanda, mas também monitoramento pela sociedade civil e pelo setor privado.

O HLRM pode ser utilizado ainda que haja somente uma suspeita de irregularidade – por exemplo, quando se constate que os termos de referência de um processo de licitação resultem em benefício e viabilizem a participação e contratação de uma única empresa. Neste caso, a entidade responsável pode ser chamada a fornecer esclarecimentos - e, se necessário, modificar os termos de referência antes do prosseguimento do processo licitatório, de modo a tratar de maneira imparcial os potenciais fornecedores interessados.

A OCDE e o Instituto da Basiléia oferecem apoio aos governos no desenvolvimento eficaz de HLRMs, o que inclui a identificação de partes interessadas, avaliação de alternativas institucionais e legais para a criação do mecanismo, implementação e monitoramento de seu funcionamento.

Contexto

As empresas encontram-se constantemente sujeitas a solicitações de suborno, implícitas ou explícitas, em interações e negócios realizados com o setor público - como, por exemplo, no contexto de contratações governamentais, licenças comerciais ou fiscalização tributária. É essencial que se adotem ações rápidas e direcionadas para obstar problemas de integridade que possam daí vir a emergir, uma vez que as empresas enfrentam sérias consequências legais caso recorram a subornos, além da possibilidade de perder negócios ou sofrer obstruções à consecução destes caso se recusem a efetuar pagamentos ilícitos. Para manter a integridade na conduta de suas atividades, há corporações que optam por reduzir ou mesmo não efetuar negócios em determinados países, em casos em que a ausência de transparência e o alto nível de corrupção interferem negativamente no exercício regular das atividades empresariais.

Em tais situações demonstra-se necessário prover às empresas um canal seguro para a efetivação de denúncias fora da entidade governamental aonde se localiza o problema, proporcionando uma solução simultaneamente ágil e eficaz. Esse tipo de mecanismo se mostra ainda mais relevante em jurisdições em que os atos das instituições públicas não ofereçam um grau de transparência e controle adequados para a prevenção da corrupção, ou em que o sistema legal ofereça soluções somente em longo prazo - incompatíveis com a dinâmica e as necessidades do mercado.

O Brasil é signatário da Convenção de Combate ao Suborno de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações de Negócios Internacionais da OCDE (OECD Anti-Bribery Convention), que estabelece a responsabilidade de pessoas jurídicas pelo oferecimento de suborno a funcionários públicos estrangeiros. A recente Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção brasileira) foi ainda além, ao prever a responsabilidade objetiva, nos âmbitos civil e administrativo, de empresas que praticam atos contra a administração pública tanto estrangeira como nacional.

Em paralelo a este cenário, os atuais escândalos de corrupção no Brasil requerem a tomada de medidas para prevenir a recorrência de ilícitos, de modo a proteger a imagem das empresas e a integridade de seus investimentos e negócios junto ao setor público nacional - e simultaneamente conferir eficiência aos gastos do governo, além de desenvolver uma cultura de combate à corrupção mediante a colaboração construtiva entre os setores público e privado, e a sociedade civil.

O que é o Mecanismo de Denúncia de Alto Nível - HLRM?

Uma primeira via ágil e prática para combater solicitações de suborno. O HLRM é um canal desenvolvido dentro de cada país para oferecer às empresas a oportunidade de apresentar denúncias contra pedidos de suborno por elas recebidos e outras irregularidades relacionadas, atuando de forma preventiva. Ele objetiva conferir uma resolução célere e pragmática, preservando as empresas e estimulando um ambiente concorrencial saudável.

Um instrumento cujos princípios permitem sua adaptação e personalização de acordo com o contexto e as necessidades de cada jurisdição. Exclui-se a possibilidade de concepção do HLRM sob uma perspectiva única para todos os países. Ele é, ao contrário, desenvolvido de forma individualizada em cada jurisdição - no tocante ao formato, estrutura, setores abrangidos, irregularidades envolvidas, regras e procedimentos aplicados - levando-se em conta a cultura e realidade específicas de cada país. Assim, por exemplo, o HLRM pode ser aplicado i) a vários setores da economia; ou ii) somente a um setor industrial em particular; ou iii) a um procedimento público específico (tais como contratações públicas, despachos aduaneiros, licenças comerciais). Isso permite que o HLRM responda às necessidades apontadas pela sociedade civil, bem como pelos setores público e privado presentes no país, ampliando seu impacto e eficácia.

Engajamento de todas as partes interessadas: um mecanismo baseado no diálogo. O HLRM constitui uma nova forma de ação coletiva, promovendo o envolvimento de partes interessadas desde o momento de sua concepção, de modo a identificar questões prementes, setores a serem abrangidos e estrutura desejável em cada jurisdição. Visa-se, assim, obter a contribuição significativa por parte dos setores privado e público, assim como da sociedade civil, aumentando a legitimidade do HLRM, sua utilização e o grau de confiança em seu bom funcionamento.

Um mecanismo que usufrui de legitimidade e comprometimento direto por parte de altos escalões do governo para seu estabelecimento e implementação. O HLRM se situa em apartado e acima das entidades governamentais cujos funcionários são acusados de cometer irregularidades. Assim, sua estrutura para o recebimento e a análise de denúncias encontra-se em regra localizada em altos níveis do governo. Essa configuração tende a ampliar a participação destes no processo decisório e na fiscalização da implementação de recomendações ou decisões emitidas, buscando aumentar sua observância pelas entidades governamentais em relação às quais as denúncias foram efetuadas.

Uma alternativa complementar a outros sistemas de solução de controvérsias, sem exaurir o direito de recurso a estes. O HLRM oferece uma alternativa aos processos legal e administrativo (*enforcement*), com um procedimento significativamente mais simples para responder a denúncias em um curto período de tempo. Ele pode também ser utilizado como alternativa à mediação ou à arbitragem, com a vantagem de não incorrer custos aos denunciadores. O HLRM não oferece remédios de natureza legal, e conseqüentemente sua aplicação é efetuada de modo a reconhecer e assegurar às empresas acesso contínuo aos demais mecanismos de solução de controvérsia. Outra distinção com mecanismos legais ou quase judiciais reside em que o HLRM não requer comprovação, pelos denunciadores, da existência de uma violação legal em sentido estrito. Para acionar o mecanismo, é suficiente a existência de uma suspeita de irregularidade, de modo a solicitar-se esclarecimentos e, se for pertinente, a modificação da conduta da entidade governamental.

Proteção adequada, de modo a evitar retaliação. O mecanismo somente funcionará adequadamente se as empresas forem encorajadas a compartilhar livremente suas apreensões, sem receio de retaliação por parte das entidades governamentais. As denúncias de solicitações de suborno apresentam riscos às empresas, e o HLRM deve incorporar procedimentos que previnam a

ocorrência de represálias. Tais precauções podem prever, dentre outras, medidas para assegurar confidencialidade e proteção aos dados pessoais do denunciante, ou ainda seu anonimato.

Acompanhamento completo às denúncias. O HLRM realiza o acompanhamento das questões que sejam objeto de denúncia. Sempre que possível uma solução será buscada dentro do próprio mecanismo. Caso a lei requeira que um tema objeto de denúncia seja transferido à outra autoridade competente, o HLRM continuará a acompanhá-lo de modo a assegurar seu desfecho apropriado.

De que modo o HLRM beneficia empresas e governos?

Ele interrompe prontamente as solicitações de suborno em processos públicos, oferecendo uma solução sem atrasos prolongados. Enquanto outros mecanismos de solução de controvérsias são compostos por ritos que podem torná-los lentos, não confiáveis ou resultar em eficácia reduzida, o HLRM visa responder de modo imparcial às demandas empresariais por uma resposta ágil que acompanhe a velocidade das transações comerciais atuais. Ele pode fornecer, ilustrativamente, uma solução rápida a situações em que um desembaraço aduaneiro de mercadorias seja objeto de pedido de pagamento de suborno. Nesse caso, potenciais soluções podem incluir o contato direto entre a autoridade que representa o HLRM e as autoridades alfandegárias para requerer a apresentação de justificativas e aplicação de ações que levem à pronta liberação das mercadorias.

Demonstra a preocupação e o compromisso do governo com a redução de subornos e o bom funcionamento das atividades econômicas. O HLRM pode contribuir com o desenvolvimento de um ambiente favorável a investimentos, estimulando a confiança das empresas na efetivação, retomada ou ampliação de seus negócios em países que oferecem pronta resposta aos desafios por elas enfrentados ainda em estágio inicial, impedindo seu agravamento. O mecanismo também restaura a igualdade de condições no ambiente de negócios e contribui para que competidores e agentes governamentais inescrupulosos sejam responsabilizados por seus atos.

Atenua ou previne impactos negativos em projetos e procedimentos públicos causados por atos de corrupção. No contexto de licitações públicas, por exemplo, a apresentação de solução imediata pelo governo por meio do HLRM evita prejuízos financeiros ligados a “custos administrativos” dispensados na manutenção de gastos com corrupção. No contexto da fiscalização tributária, uma solução imediata pode prevenir dano à imagem das autoridades tributárias que poderiam surgir como consequência de suspeitas de improbidade de conduta.

Melhora o ambiente de investimento e classificações de crédito. Para um país que intenciona adotar o HLRM, os incentivos para fazê-lo incluem a possibilidade de seus resultados contribuírem para avaliação favorável por parte de agências de classificação de riscos, assim como por parte de empresas nacionais e estrangeiras que considerem realizar investimentos diretos, e ainda repercussões positivas para o governo em termos de reputação.

Proporciona relevante feedback aos governos. O HLRM pode servir como um sistema de alerta prévio para problemas mais amplos antes que esses tomem grandes proporções; oferecer maior clareza, a partir de denúncias, a respeito de mudanças desejáveis às operações ou gestão de entidades governamentais; ou, ainda, sinalizar para potenciais modificações sistêmicas pertinentes.

Procedimento para a gestão de denúncias

Etapas do procedimento. O HLRM deve criar um procedimento robusto para o tratamento de denúncias. Embora seus detalhes e formato possam variar de acordo com o contexto observado em cada país, ele deve incluir quatro etapas básicas: (i) recebimento e triagem de denúncia; (ii) análise de denúncia; (iii) seleção de uma abordagem para o tratamento da questão; e (iv) resolução da questão.

Critério de admissibilidade: quem pode submeter denúncias? O HLRM pode optar por aceitar denúncias somente por parte de empresas diretamente afetadas, ou ainda por terceiros tais como associações empresariais, organizações não governamentais, funcionários públicos ou indivíduos que podem estar a par de irregularidades. Em quaisquer dos casos, o HLRM deve estar disponível a todas as empresas nacionais e estrangeiras.

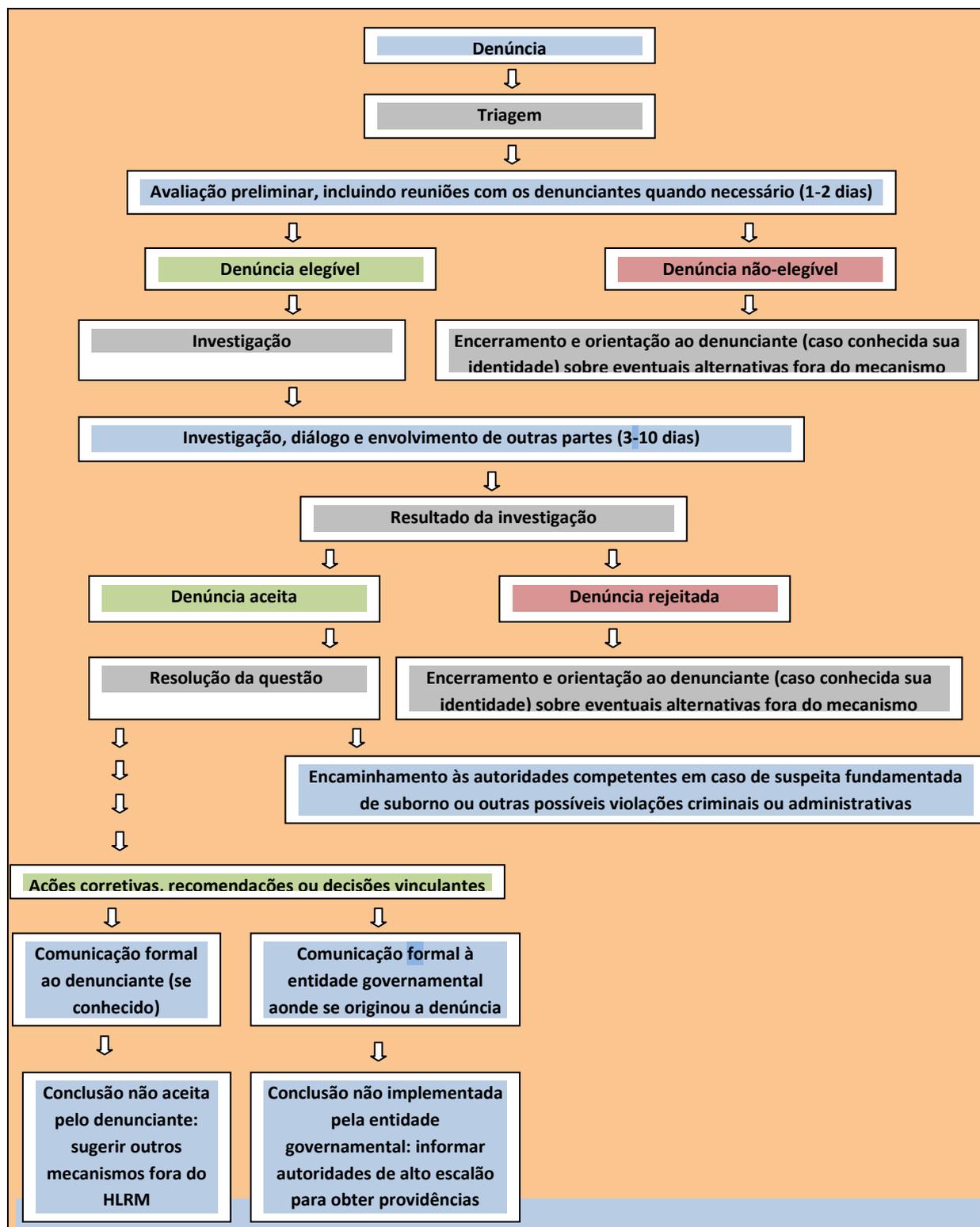
Seleção de denúncias. Devem-se estabelecer critérios claros para determinar quais as denúncias elegíveis e em que circunstâncias. Para que seja efetivo, o mecanismo deve incluir uma vasta gama de situações passíveis de serem afetadas por solicitações de suborno.

Revisão, investigação e resolução de denúncias. Para que o impacto do HLRM seja efetivo, as denúncias devem ser prontamente consideradas. Assim, por exemplo, em um processo de licitação o mecanismo deve proporcionar uma solução antes da adjudicação do contrato. O procedimento deve, ainda, ser fundado em diálogo entre a equipe do HLRM responsável pela análise de cada caso e funcionários da entidade governamental cujas atividades originaram a denúncia. Tal envolvimento servirá como base para a obtenção de pronta resposta por parte da entidade objeto da denúncia, ou para a emissão de uma recomendação ou decisão pelo HLRM. Recomendações ou decisões não-vinculantes também podem ser uma ferramenta eficaz, especialmente quando o mecanismo usufrui do compromisso e envolvimento de altos escalões e conta com um procedimento transparente e inclusivo, o que influencia a percepção sobre a imagem pública da entidade governamental e permite a intervenção da sociedade no sentido de exercer pressão adicional para o cumprimento das decisões.

Casos específicos em que há fundamentos razoáveis para suspeitar-se de violação de direitos. Pode ser necessário o deferimento da denúncia às autoridades competentes para análise e aplicação da lei. Sempre que possível, a entidade cujo funcionário tenha supostamente cometido um ato ilegal deve prontamente adotar medidas corretivas em caráter temporário (por exemplo, suspendendo os efeitos do ato), até que uma avaliação completa seja emitida pelas autoridades competentes. Estas irão decidir sobre a ação subsequente a ser adotada caso a suspeita seja confirmada. Sempre que possível, a identidade dos denunciadores – caso conhecida – deve ser mantida anônima no relatório de encaminhamento da denúncia às autoridades responsáveis pela aplicação e cumprimento da lei. De qualquer modo, deve-se oferecer aos denunciadores a oportunidade de decidirem previamente sobre como desejam proceder em relação ao encaminhamento da denúncia para além do HLRM.

Soluções: que tipo de respostas as empresas devem esperar do HLRM? Uma das vantagens do HLRM é sua flexibilidade. Como tal, ele deve proporcionar um conjunto de medidas em potencial, apropriadas a diferentes tipos de denúncia. As soluções podem incluir a alteração ou interrupção de atividades nocivas através, por exemplo, da suspensão do funcionário cujo comportamento seja objeto de denúncia; o adiamento da concessão de um contrato público; a revisão dos procedimentos para a liberação de mercadorias junto às autoridades aduaneiras; ou a alteração de políticas adotadas pela entidade governamental aonde se originou a denúncia.

Procedimento básico sugerido para denúncias submetidas ao HLRM



Governança

Encontrando a sede ideal para o HLRM. Tanto a sede do mecanismo como a escolha da(s) autoridade(s) responsável(is) por sua implementação e monitoramento são de importância fundamental para enviar uma mensagem clara, a todas as partes envolvidas, sobre o comprometimento do governo no combate a pedidos de suborno, extorsão e irregularidades relacionadas. O HLRM deve estar situado em uma entidade proeminente na hierarquia das autoridades públicas. Um representante sênior do governo deve ser designado para administrá-lo, e suas atividades devem ser integradas a outras funções estatais pertinentes. Caso a responsabilidade para a resolução de denúncias seja designada a um ministério específico, este pode não usufruir de autoridade para assegurar resoluções efetivas por parte de outras entidades do governo. Do mesmo modo, a eficácia do HLRM pode ser comprometida caso ele esteja totalmente desvinculado ou apenas superficialmente ligado ao governo. Em tais situações, o HLRM deve ser dotado de claro fundamento legal para a obtenção das informações e dados, assim como cooperação por parte de outras entidades governamentais.

Participação de terceiros interessados. O mecanismo possibilita o envolvimento de ONGs, acadêmicos e especialistas dos setores público e privado sob as mais diversas formas – seja por meio de diálogo para sua concepção; revisão de denúncias; emissão de pareceres por especialistas; monitoramento da implementação de decisões; ou recomendações para a realização de reformas sistêmicas de longo prazo. Esse modelo de ação coletiva propicia o engajamento expressivo das partes interessadas, contribuindo para a ampliação do nível de confiança no mecanismo e a superação de limitações e influências sobre o mesmo, desde que as partes convidadas a participar e a forma como tal participação será estruturada sejam cuidadosamente avaliadas para assegurar a neutralidade do HLRM.

Financiamento. As funções do HLRM são intrínsecas às ações que cada país deve adotar para prevenir e combater atos de corrupção, e por esse motivo devem idealmente ser financiadas pelo poder público. Entretanto, tendo-se em vista as pressões orçamentárias enfrentadas por diversos Estados, não se pode excluir que os custos sejam parcialmente ou totalmente financiados por outros meios, tais como setores privados, bancos de desenvolvimento, parcerias público-privadas e/ou doações. De modo a assegurar a neutralidade do mecanismo e sua legitimidade, seu financiamento deve ser analisado a partir de cada caso.

Acessibilidade, transparência e responsabilização (*accountability*)

Divulgação do mecanismo. As empresas somente irão recorrer ao HLRM se tiverem conhecimento sobre sua existência e funcionamento, além de acesso para a submissão de denúncias de forma rápida e sem burocracia. O mecanismo também deve publicar os procedimentos que adota de modo simples e claro, esclarecendo ainda seu funcionamento em detalhes, quem pode a ele recorrer e em que situações. É crucial que os setores público e privado pertinentes sejam treinados sobre a utilização do HLRM, conjuntamente com a realização de campanhas promovendo a cultura da integridade entre seus funcionários.

Prestação de contas às partes interessadas. Informações sobre os resultados do mecanismo devem ser oferecidas aos interessados, de modo a esclarecer as situações às quais se aplica, encorajar empresas e indivíduos a utilizá-lo, reportar dados sobre sua eficácia e colher observações para seu aprimoramento. Informações a serem divulgadas podem incluir a natureza e volume das denúncias, respostas conferidas às mesmas e a forma pela qual as denúncias influenciaram políticas públicas, procedimentos, operações e o próprio funcionamento do mecanismo.

Monitoramento, avaliação e aprimoramento do mecanismo. A responsabilização (*accountability*) é uma condição essencial para que haja confiança constante no HLRM. Assim, faz-se necessário o monitoramento periódico para proteger sua credibilidade e sustentabilidade, o que pode ser alcançado pela participação da sociedade civil, representantes do governo e empresas em comitê criado para fiscalizar o desempenho do mecanismo. Dentre outros critérios para avaliação, pode-se considerar a amplitude do conhecimento das partes interessadas sobre a existência do mecanismo e sua utilização; sua capacidade para resolver denúncias rapidamente e de maneira construtiva; e seus resultados (impactos e benefícios).

Utilizando o mecanismo como um veículo para mudanças. O HLRM deve ser não somente um veículo para obstar o avanço de solicitações de suborno e restaurar um ambiente concorrencial saudável, mas também para identificar riscos regulatórios sistêmicos recorrentes e contribuir para o aprimoramento de políticas públicas. O mecanismo deve ter, portanto, capacidade para aconselhar o governo quando da identificação de causas sistêmicas que propiciam a recorrência de pedidos de suborno, ou a submeter propostas para o aperfeiçoamento de procedimentos administrativos.