

## **Reforma de Sanções: Expansão do Regime de Sanções para Além do Processo de Aquisições e Sanção de Práticas Obstrutivas**

### **Nota Informativa aos Mutuários**

O objetivo desta nota é informar aos mutuários do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) e da Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA, sendo o BIRD e a IDA doravante coletivamente denominados “Banco Mundial” ou “Banco”) que os Diretores Executivos do Banco, em sua reunião de 1 de agosto de 2006, aprovaram unanimemente um pacote de reformas do regime de sanções do Banco.

*As Reformas.* As reformas compreenderam o seguinte:

- Expansão do regime de sanções para além das aquisições, passando a cobrir em termos mais gerais casos de fraude e corrupção que possam ocorrer em relação com o uso do produto de empréstimos do Banco, na preparação e/ou execução de projetos de investimento por ele financiados. Fez-se isso, em parte, pela adoção de uma nova definição de práticas corruptas, fraudulentas, conluiadas e coercitivas.
- Adoção de “práticas obstrutivas” como transgressão separada sujeita a sanção, abrangendo a não observância dos direitos de auditoria de terceiros por parte do Banco e a obstrução deliberada de investigações do Banco sobre fraude e corrupção.

#### **A. Expansão do Regime de Sanções**

*Justificativa.* No processo de sanções seguido pelo Banco antes destas reformas, a Instituição impunha a sanção das práticas corruptas, fraudulentas, conluiadas e coercitivas definidas no Guia de Aquisições<sup>1</sup> e no Guia de Consultores<sup>2</sup> do Banco, no contexto das aquisições para obras, bens, serviços, seleção e contratação de consultores e execução de contratos resultantes de dita seleção. As práticas corruptas, fraudulentas, conluiadas e coercitivas<sup>3</sup> que pudessem ter ocorrido na preparação ou implementação de um projeto financiado pelo Banco, mas fora dos processos de aquisição, seleção ou execução de contratos (como os casos de fraude e corrupção imputáveis a ONGs e intermediários financeiros que não tenham sido selecionados num processo de aquisições), não eram sujeitas a sanções.<sup>4</sup> A expansão do regime de sanções destina-se essencialmente a assegurar a coerência no tratamento de casos de tais práticas, mediante

---

<sup>1</sup> 2004 *Guidelines on Procurement under IBRD Loans and IDA Credits*, datado de maio de 2004.

<sup>2</sup> 2004 *Guidelines on Selection and Employment of Consultants by World Bank Borrowers*, datado de maio de 2004.

<sup>3</sup> Essas práticas são por vezes identificadas nesta Nota como “fraude e corrupção”.

<sup>4</sup> Tais práticas, contudo, ocorridas ou não no contexto de aquisições/seleção, estão normalmente sujeitas a remédios contratuais nos termos dos contratos legais com o Banco (inclusive as Condições Gerais).

expansão do regime de sanções para cobrir de maneira mais geral a ocorrência de fraude e corrupção em operações de investimento financiadas pelo Banco, com vistas a um melhor cumprimento dos deveres fiduciários da Instituição nos termos do seu Convênio Constitutivo, a fim de assegurar o uso apropriado de todo o produto dos empréstimos.

A decisão de incluir fraude e corrupção ocorridas fora do contexto de aquisições impôs a necessidade de cobrir fraude e corrupção cometidas sem a participação de autoridades públicas. Os intermediários financeiros e ONGs acima mencionados são entidades privadas que entram em interação com outras partes privadas no curso da execução dos projetos. Ademais, é possível que partes privadas pratiquem fraude e corrupção ao dar assistência às unidades de execução de projetos (PIUs) durante a sua preparação, execução e supervisão.

Ademais, as definições anteriores não cobriam de maneira adequada atos ocorridos ao ser cometida uma infração (mesmo quando o ato não chegasse a ser completado, fosse por ter sido descoberto pela autoridade competente, fosse por outra razão fortuita) nem acordos no sentido de seguir uma linha de conduta proibida. Como a cobertura de tentativas e conluio é comum em toda uma gama de jurisdições nacionais, o Banco decidiu incluir tais atos no âmbito do seu regime de sanções.

***Definições Ampliadas.*** As novas definições estão redigidas da seguinte forma:

É “prática corrupta” oferecer, dar, receber ou solicitar, direta ou indiretamente, qualquer coisa de valor para influenciar de maneira imprópria as ações de outra parte.<sup>5</sup>

É “prática fraudulenta” qualquer ato ou omissão, inclusive falsidade ideológica, que venha sabidamente e audaciosamente<sup>6</sup> induzir ou tentar induzir uma parte em erro a fim de obter benefício financeiro ou de outra natureza ou de se furtar a uma obrigação.

É “prática conluída” algo arranjado entre duas ou mais partes com a intenção de lograr um objetivo impróprio, inclusive influenciar de maneira imprópria os atos de uma das partes.

É “prática coercitiva” causar ou ameaçar causar, direta ou indiretamente, dano ou prejuízo a qualquer das partes ou a bem a ela pertencente, com a intenção de influenciar de maneira imprópria os atos dessa parte;

---

<sup>5</sup> São exemplos de práticas corruptas o suborno e o “pagamento por fora”.

<sup>6</sup> Para agir “sabidamente e audaciosamente”, é necessário que o agente da fraude saiba que é falsa a informação ou impressão apresentada ou que seja audaciosamente indiferente à veracidade ou falsidade dessa informação. A simples imprecisão de tal informação ou impressão, cometida por simples negligência, não é suficiente para configurar uma prática fraudulenta.

É “prática obstrutiva” (i) destruir, falsificar, alterar ou ocultar deliberadamente indício necessário para a investigação ou fazer declarações falsas aos investigadores a fim de obstar materialmente uma investigação do Banco sobre alegações de prática corrupta, fraudulenta, coercitiva ou conluiada; e ameaçar, pressionar ou intimidar qualquer parte para impedi-la de divulgar seu conhecimento de particulares importantes para a investigação, bem como de levar a cabo a investigação; ou (ii) cometer atos destinados a impedir fisicamente o exercício dos direitos contratuais do Banco em matéria de auditoria ou acesso a informações.

Em relação às definições anteriores, as principais modificações são (i) a eliminação de referências específicas a aquisições; (ii) a introdução de objetivo impróprio como um dos elementos do contexto e, no caso de prática fraudulenta, a exigência de que o perpetrador haja faltado com a verdade “sabidamente e audaciosamente”; e (iii) e a admissão de que o “alvo” da prática possa ser qualquer outra parte, e não somente uma autoridade pública (isto é, abrangendo a fraude e corrupção dita “de particular a particular”). A matriz encontrada no Anexo A apresenta uma comparação gráfica, palavra por palavra, da nova definição desses termos com as previamente publicadas nos Guias de Aquisições e de Consultores.

*Alcance da expansão.* O novo regime de sanções cobre atos de fraude e corrupção cometidos (ou tentados) por recebedores de recursos de empréstimos em relação ao uso do produto de empréstimos do Banco em todos os projetos de investimento por ele financiados.<sup>7</sup> Contudo, as expressões “recebedores de recursos de empréstimos” e “uso do produto de empréstimos” podem ter uma interpretação ampla. O regime cobre fraude e corrupção não somente no desvio direto de recursos de empréstimos para despesas não elegíveis, mas também a prática de fraude e corrupção tendo em vista influenciar qualquer decisão referente ao uso desses recursos. Todas as ações desse tipo são consideradas “uso do produto de empréstimos”. De igual forma, são recebedores de recursos de empréstimos todas as pessoas ou entidades que recebam recursos de empréstimos para seu próprio uso (p. ex., “usuários finais”), pessoas ou entidades tais como agentes fiscais que são responsáveis pelo depósito ou transferência de recursos de empréstimos (sejam ou não beneficiários de tais recursos) e pessoas ou entidades que tomem decisões influenciadoras com relação ao uso de recursos de empréstimos.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> O regime de sanções ampliadas não se aplica a empréstimos para políticas de desenvolvimento (DPLs), salvo em casos em que o Banco concorda com o Mutuário quanto a objetivos específicos para os quais podem ser usados os recursos do empréstimo.

<sup>8</sup> Essas categorias não se excluem umas as outras. Certas pessoas ou entidades podem pertencer a mais de uma categoria. Um intermediário financeiro, por exemplo, pode receber pagamento por seus serviços, transferir recursos aos usuários finais e tomar ou influenciar decisões referentes ao uso do produto dos empréstimos.

Prevê-se que os casos de sanções não relacionadas com provisionamento tipicamente envolvam uma ONG ou um intermediário financeiro responsável pela execução de determinado componente ou subcomponente de um projeto, o qual se constatou haver se implicado em práticas sujeitas a sanção. O Banco não aplica sanções a autoridades ou funcionários de governo, nem a organismos geridos pelo governo e outras entidades que não as autarquias estatais elegíveis para participação nos processos de aquisições.<sup>9</sup> Quaisquer casos que envolvam autoridades, funcionários, agências e entidades do governo serão resolvidos pela tomada de medidas oportunas e apropriadas pelo Mutuário, conforme tenha sido o caso, e na falta dessas medidas o Banco teria o direito de aplicar seus remédios contratuais. Como tem sido o caso no contexto de aquisições, a lista de pessoas e entidades sujeitas a sanções será divulgada publicamente mediante sua colocação na página do Banco na Internet.

*Diretrizes Anticorrupção.* As definições ampliadas de “prática corrupta”, “prática fraudulenta”, “prática coercitiva” e “prática conluída” estão incluídas num novo documento contextual intitulado “Guidelines on Preventing and Combating Fraud and Corruption in Projects Financed by IBRD Loans and IDA Credits and Grants” – Diretrizes para Prevenção e Combate à Fraude e Corrupção em Projetos Financiados por Empréstimos do BIRD e Créditos e Doações da IDA (as Diretrizes Anticorrupção). Essas Diretrizes serão incluídas como parte do pacote de documentos normativos, tais como o Guia de Aquisições e o Guia dos Consultores, que se aplicam a projetos de investimento financiados pelo Banco. Como os outros Guias, as novas Diretrizes Anticorrupção serão incorporadas por referência aos acordos legais para cada projeto. Cumprirá ao Mutuário distribuir as Diretrizes a todos os participantes do projeto com que entre em contato e certificar-se de que tais participantes estejam cientes do seu teor. Para tanto, as Diretrizes serão traduzidas do inglês nas cinco outras línguas oficiais das Nações Unidas. Encontra-se no Anexo B o texto das Diretrizes Anticorrupção.

Além das definições ampliadas, as Diretrizes definem as ações básicas exigidas dos mutuários e outros recebedores de recursos de empréstimos para vedar e combater a fraude e corrupção em projetos financiados pelo Banco. Isso inclui a tomada de todas as medidas apropriadas para vedar a fraude e corrupção, a distribuição das Diretrizes Anticorrupção aos participantes do projeto, a notificação ao Banco de alegações de fraude e corrupção, a tomada de medidas oportunas e apropriadas quando se verificam casos de fraude e corrupção, a cooperação com as investigações do Banco e a tomada de todas as medidas necessárias e apropriadas para dar pleno efeito às sanções por ele impostas. As Diretrizes definem também as medidas que o Banco pode tomar contra

---

<sup>9</sup> As empresas estatais mencionadas como empresas de propriedade do governo no parágrafo 1.8 (c) do Guia de Aquisições e no parágrafo 1.11 (b) do Guia dos Consultores são elegíveis para participação em seu próprio país se forem jurídica e financeiramente autônomas, operarem sujeitas ao direito comercial e não forem agências dependentes do Mutuário. Ademais, as universidades e centros de pesquisa de propriedade do governo podem, em certas condições, participar de missões de consultoria financiadas pelo Banco nos termos do parágrafo 1.11 do Guia dos Consultores.

pessoas e entidades envolvidas em fraude e corrupção, inclusive a imposição de sanções contra a parte corrupta (as quais seriam, com os ajustes apropriados,<sup>10</sup> semelhantes às disponíveis no contexto de aquisições).

*Mudanças nas Condições Gerais.* Ademais, foram adotadas as seguintes emendas às Condições Gerais<sup>11</sup> do BIRD e da IDA para fortalecer as ferramentas jurídicas de que o Banco dispõe para vedar e combater a fraude e corrupção:

- Duas novas formas de suspensão permitem ao Banco suspender o empréstimo caso (a) este tenha sido feito a um Mutuário que não seja um país membro e que tenha sido declarado inelegível para participar em projetos financiados pelo Banco por haver cometido fraude ou corrupção em outro projeto; e (b) o Banco confirmou haver ocorrido fraude ou corrupção<sup>12</sup> no contexto do uso dos recursos do empréstimo sem ter o Mutuário tomado medida oportuna e apropriada para corrigir tais práticas ao ocorrerem. Ademais, face a uma violação do disposto nas Diretrizes Anticorrupção, é permitido ao Banco suspender o empréstimo nos termos da corrente instância de suspensão por falha de desempenho.<sup>13</sup>
- O antigo remédio de cancelamento por fraude ou corrupção, que está vinculado ao contexto de aquisições/seleção, foi ampliado, passando a cobrir qualquer caso de fraude e corrupção que ocorra geralmente no contexto do uso do produto de um empréstimo. Esse remédio está vinculado ao montante do empréstimo que tenha sido contaminado por fraude ou corrupção.
- O remédio de restituição de doações da IDA foi ampliado, passando a permitir que esta pleiteie restituição de recursos contaminados por fraude e corrupção tanto no contexto de aquisições como fora dele.

Encontra-se o texto dessas emendas no Anexo C.

## **B. Práticas Obstrutivas**

*Nova Definição de “Prática Obstrutiva”.* A própria obstrução de uma investigação do Banco sobre alegações de fraude ou corrupção está agora sujeita a sanções. Tanto no contexto de aquisições como fora dele, aplica-se um novo tipo de violação sancionável,

---

<sup>10</sup> Antes, a exclusão só tinha efeito prospectivo, vale dizer, a parte sujeita a sanção podia continuar trabalhando nos termos de um contrato em vigor mas não podia licitar para contratos futuros. Isso tem sentido no contexto de aquisições, em que os empreiteiros geralmente desempenham atividades específicas com tempo definido. Como, porém, fora do contexto de aquisições externas, as partes sujeitas a sanções podem ser “acessórios” que fazem parte dos arranjos de execução por toda a duração do projeto ou por um período indefinido, as sanções podem causar interrupção dos arranjos em vigor bem como a exclusão de arranjos futuros.

<sup>11</sup> *IBRD General Conditions for Loans*, datadas de 1 de julho de 2005, e *IBRD General Conditions for Credits and Grants*, datadas de 1 de julho de 2005.

<sup>12</sup> Este novo remédio não cobre “práticas obstrutivas”.

<sup>13</sup> Seção 7.02(b) das Condições Gerais do BIRD; Seção 6.02 das Condições Gerais da IDA.

definida como “prática obstrutiva”. Essa definição faz parte das Diretrizes Anticorrupção (como acima indicado), dos Guias de Aquisições e dos Consultores, e dos Procedimentos da Comissão de Sanções do Banco.

Nas Diretrizes Anticorrupção, define-se como “prática obstrutiva” “(i) destruir propositadamente, falsificar, alterar ou ocultar provas necessárias para a investigação ou fazer ao investigador declarações falsas a fim criar obstáculos a uma investigação do Banco sobre alegações de prática corrupta, fraudulenta, coercitiva ou conluída; e/ou ameaçar, acostrar ou intimidar qualquer das partes para impedi-la de revelar seu conhecimento de algo relevante para a investigação ou de levar adiante a investigação; ou (ii) atos movidos pela intenção de criar obstáculos ao exercício do direito contratual do Banco de auditar a informação ou ter acesso a ela.” Essa definição exige o cometimento deliberado de atos específicos tendo em vista impedir materialmente a investigação do Banco sobre fraude e corrupção. Pequenos atrasos ou simples ineficiências não constituem “práticas obstrutivas”.

*Justificativa.* No processo de sanções anterior, que não previa sanção separada para obstrução de uma investigação, as partes sob investigação dispunham de um impróprio incentivo à destruição de provas ou intimidação de testemunhas. Caso o Banco estivesse investigando uma empresa por suborno de um membro dos seus quadro com relação a um projeto financiado pela Instituição e a firma destruísse indícios que pudessem provar sua culpabilidade, a destruição, dentro da norma antiga, só podia ser usada como agravante na determinação de sanções, e somente se o Banco pudesse provar a ocorrência subjacente de corrupção.

O reconhecimento da obstrução de uma investigação como violação separada sujeita a sanção incentiva as empresas a agir com responsabilidade e as dissuade de destruir provas, perseguir testemunhas ou obstruir de outra forma as investigações do Banco. Isso proporciona um meio de fazer valer os direitos de terceiros junto ao Banco e um mecanismo para dissuadir as empresas de negar cooperação em circunstâncias em que não há direitos contratuais ou em que tais direitos caducaram. Vale assinalar que as práticas obstrutivas não constituem a base do exercício dos remédios contratuais do Banco nos termos das Condições Gerais.

### **C. Aquisições**

Os casos de fraude e corrupção específicos da obtenção/seleção de consultores continuarão sujeitos às disposições referentes a fraude e corrupção dos Guias de Aquisições e dos Consultores. As disposições dos Guias de Aquisições e dos Consultores foram modificadas, passando a incluir novas razões de inelegibilidade resultantes de sanções impostas em conformidade com as Diretrizes Anticorrupção. As Diretrizes incorporam as definições ampliadas, devidamente explicadas no contexto de aquisições, bem como a expansão das definições de fraude e corrupção, passando a abranger

práticas obstrutivas. Não se prevê que a modificação das definições venha a ter impacto substantivo no regime de sanções no que se aplica a aquisições e consultores. Os textos das emendas ao Guia de Aquisições encontram-se no Anexo D; foram feitas emendas equivalentes no Guia de Consultores.