



Centro Universitário de Brasília – UniCEUB
Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais - FAJS

TAYNNÁ MIRANDA VIEIRA DA FONSECA

**O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO E INCENTIVO AO
WHISTLEBLOWER COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA
CORRUPÇÃO**

**BRASÍLIA
2018**

TAYNNÁ MIRANDA VIEIRA DA FONSECA

**O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO E INCENTIVO AO
WHISTLEBLOWER COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA
CORRUPÇÃO**

Artigo científico apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

Orientadora: Professora Doutora Larissa Mello

**BRASÍLIA
2018**

TAYNNÁ MIRANDA VIEIRA DA FONSECA

**O SISTEMA BRASILEIRO DE PROTEÇÃO E INCENTIVO AO
WHISTLEBLOWER COMO ESTRATÉGIA DE ENFRENTAMENTO DA
CORRUPÇÃO**

Artigo científico apresentado como requisito para conclusão do curso de Bacharelado em Ciências Jurídicas pela Faculdade de Ciências Jurídicas e Ciências Sociais do Centro Universitário de Brasília - UniCEUB.

BRASÍLIA, 09 DE NOVEMBRO DE 2018.

BANCA EXAMINADORA

Professora Larissa Mello

Orientadora

Professor Avaliador

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, por toda força que sempre me deu ao me abençoar; tornando os meus sonhos verdadeiros objetivos, os quais estão se tornando realidade. Ademais, agradeço pela incrível família que Deus me deu.

Agradeço a minha amada e preciosa mãe, a qual sem ela nada disso seria possível, pois, ela é o verdadeiro significado de amor, garra, dedicação e vitória. Agradeço, sobretudo, por ela sempre ter acreditado no meu potencial, por ter me dado força quando eu não mais tinha, por ter feito tanto por mim ao longo desses anos, investindo na minha educação e nos meus sonhos, dedico essa conquista a ela.

Agradeço ao meu querido pai, pelas conversas de reflexão e discernimento, com certeza me ajudaram em diversos momentos, como também, sempre ter acreditado que eu sou capaz de realizar qualquer feito, e não poderia esquecer do investimento na minha educação. Meu mais sincero obrigado.

Agradeço as pessoas incríveis que Deus colocou na minha vida, nessa trajetória que é a vida, chamei de amigos, mas, que são verdadeiros irmãos.

Por fim, agradeço a minha incrível orientadora, pela paciência, comprometimento e conhecimento, sua dedicação foi imprescindível para o êxito no presente trabalho.

Seja corajoso de ser quem você é, vá à luta e conquiste seu espaço. Não tenha medo do esforço que terá que demandar, pessoas incríveis fazem coisas incríveis.

Taynná Miranda

“Seja capaz de criar um significado e propósitos para encher a sua vida, e aprenda como usar isso para criar um impacto e diferença na vida dos outros, isso será o verdadeiro sucesso”.

Autor desconhecido

RESUMO

O presente trabalho objetiva examinar o instituto do *whistleblower*. Desde a sua conceituação jurídico-penal, passando por sua origem e sua construção enquanto fenômeno internacional. A legislação *whistleblowing* cria um instituto político criminal para a descoberta de atos ilícitos, tendo como escopo transformar cidadãos em informantes (denunciantes do estado), em favor da sociedade como um todo. Tal instituto apresenta como agente um terceiro sabedor de informações relevantes de que tenham conhecimento dentro ou fora de uma empresa. Diferentemente de outros institutos, como por exemplo: acordos de delação premiada e de leniência, prevista em diversas leis brasileira, que consiste em uma verdadeira negociação entre o indiciado ou réu e o Estado, em uma posição social delicada, a qual impõe ao Estado o dever de negociar com pessoas e corporações desonestas para obter informações e assim aplicar a lei, tendo em vista que aqueles já se beneficiaram ilicitamente e causaram dano à sociedade economicamente e socialmente. E, trago à tona a diminuição da impunidade quando dadas a eles as punições atenuantes por colaborarem com a persecução penal. Dessa forma, percebe-se que os programas da *qui tam action* e do *whistleblower*, permitem que o Estado exerça o seu poder coercitivo juntamente com o princípio da legalidade, aplicando a norma ao fato concreto. Como também, o atual entendimento, em diversas legislações, como a recomendação da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, no sentido de se ter uma medida para proteger o denunciante, uma verdadeira tutela, e também ser recompensado pelos seus valiosos esforços junto ao Estado, pois, devido a ele houve o ressarcimento ao erário, devolvendo aos cofres públicos uma grande parte do valor econômico, retirado ilicitamente. Isto posta, a análise do presente estudo visa trazer o esclarecimento desse tema que se mostra como contemporâneo e atual, visto que, estamos nesse cenário de “guerra corrupta” há muitos anos, e como estudiosos do direito é nosso dever procurar erradicar tal epidemia na nossa sociedade, com intuito de vivermos melhor economicamente e socialmente. Hoje vivemos em uma situação crítica do comportamento humano, cujo comportamento se dá, entre outros motivos, a falta de valores éticos e morais que se resultam na desordem e na pobreza de uma nação. Dessa forma, o estudo valerá de elementos para o debate de uma estratégia político-criminal para a garantia da proteção dos agentes denunciante, tal qual o *whistleblower*, trazendo o direito comparado para apontar a quantidade de países que apostam em tais práticas, e a possibilidade da aplicação pelo ordenamento brasileiro.

Palavras-chave: ***Whistleblowing*. Enfrentamento à corrupção. Direito Comparado.**

Sumário

INTRODUÇÃO.....	08
1 Surgimento dos sistemas de combate à corrupção: o fenômeno do whistleblower	10
1.1 <i>Origem do instituto do whistleblower e da qui tam action.....</i>	10
1.2 <i>A terminologia do whistleblower.....</i>	12
1.3 <i>Distinções necessárias entre delação premiada e whistleblowing.....</i>	14
2 Proteção ao denunciante – whistleblower - no âmbito internacional	16
2.1 <i>O estado brasileiro e os tratados internacionais</i>	18
3 Requisitos para uma legislação whistleblowing	21
CONSIDERAÇÕES FINAIS	26
REFERÊNCIAS	28

INTRODUÇÃO

O estudo que se apresenta valerá da análise da prática de *whistleblowing*, no sentido de delinear tal fenômeno, a fim de demonstrar seu termo e seu significado no âmbito internacional, posteriormente, o referido estudo mostrará o entendimento do instituto do *whistleblower* no âmbito nacional, suas características, e sua implementação no ordenamento jurídico brasileiro, tendo como base sua utilização ao enfrentamento contra à corrupção.

Proporcionando assim um verdadeiro entendimento desse programa que se apresenta tão presente e eficaz em instrumentos internacionais, codificado em diversos países, porém, novo para a legislação brasileira.

Far-se-á necessária também a distinção da figura do *whistleblower* com a delação premiada, pois, ambas de forma alguma se confundem, de tal forma que esta se trata de um incentivo imposto pelo legislador para a incriminação de terceiros, realizada por um suspeito em algum ato processual, e aquela se atém a figura do *whistleblower* que nada tem haver com o ato ilícito em curso, é na verdade um terceiro sabedor de informações relevantes.

A partir daí o recorte do estudo apresentará a outra ferramenta, mesmo que brevemente, mas tão importante quanto, cuja figura se mostra como a chamada *qui tam action*, conhecidas como mais eficientes ao combate à corrupção e ao abuso contra os recursos do erário americano, mediante o fomento da participação da sociedade civil.

Análise proposta incluirá as políticas públicas referentes ao tema apresentado, e as normas do direito público, abordando os tratados internacionais pertinentes, como por exemplo a Convenção de Mérida, aprovada pelo Brasil, por meio do Decreto legislativo nº 348 de 2005, dentre tantos outros e ainda assim a aplicabilidade no caso concreto de normas gerais do ordenamento jurídico brasileiro que se baseiam como institutos ao combate à corrupção.

Para desenvolver o tema é preciso, ainda, utilizar da Lei de Acesso à informação (Lei nº 12.527/2011), para dar ao presente estudo o parâmetro de que não viola a reserva de identidade, nem tampouco dar ensejo ao anonimato, contudo, dessa forma, estaria violando os direitos de personalidade, dentre os quais o nome do denunciante. Também buscarei em dispositivos novos do próprio ordenamento jurídico brasileiro as decisões que atestam com a codificação do instituto pertinente, como por exemplo, a nova Lei nº 13.608, de 10 de

janeiro de 2018.

Em complementação, ademais, será correlacionada à legislação sobre o tema com a ENCCLA – Estratégia Nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, e sua aplicabilidade na nossa legislação contra à corrupção.

Como é um tema relativamente novo, porém muito discutido no âmbito doutrinário, a pesquisa seguirá a tese dos referidos autores e doutrinadores em seus artigos, os quais debatem sobre a implementação de um sistema de proteção e incentivo ao combate à corrupção, contudo, tais estudos, como será analisado, evidenciam a dificuldade que o Brasil tem de se ajustar as normas de *whistleblower*.

Considerando essas informações, considerar-se-á aplicação do sistema de *whistleblower* como estratégia de enfrentamento contra a corrupção frente ao ordenamento jurídico brasileiro, sem violar as normas brasileiras. Para tanto, há que se falar na mudança sócio, jurídica e econômica, e na aplicação efetiva de tal instituto no nosso sistema.

Nessa perspectiva, o problema de pesquisa proposto é a efetividade e uma legislação *whistleblowing* enquanto estratégia de política criminal ao combate à corrupção.

1 Surgimento dos sistemas de combate à corrupção: o fenômeno do *whistleblower*

Neste presente texto, preliminarmente, o estudo se valerá do instituto do *whistleblower* – sua origem – uma perspectiva etimológica histórica, as razões que explicam seu surgimento, bem como sua importância do ponto de vista jurídico-penal brasileiro, em consonância com a figura da *qui tam action*, como verdadeiras ferramentas contra a fraude ao erário americano.

Em seguida, determinadas distinções serão necessárias para o presente estudo, para, então, abordar sua conformação no plano internacional, se valendo principalmente da comparação entre a legislação brasileira e o modelo norte-americano.

1.1 Origem do instituto do *whistleblower* e da *qui tam action*

Como objeto de estudo do presente trabalho, é de grande relevância também esclarecer o instituto da chamada *qui tam action*, pois, juntamente com o programa de *whistleblower* (*whistleblower programs*), foram os principais instrumentos da participação da sociedade civil no combate à corrupção e à fraude do erário americano¹.

A legislação *whistleblower* começa a criar um instituto para o combate à corrupção de suma importância para o nosso ordenamento jurídico nos dias atuais, pois, como veremos a seguir, o denunciante em questão não cometeu irregularidade alguma, pelo contrário, está participando de uma ação de cidadania, dando a notícia de uma possível infração administrativa e criminal às autoridades públicas.

Certamente a possibilidade de um particular – um cidadão – decidir denunciar atos ilícitos que tenha conhecimento, especificamente, atos cometidos dentro da sua empresa, não é algo exclusivo de uma determinada cultura ou momento histórico, pois, nesse sentido, a grande maioria de ordenamentos jurídicos contempla tal circunstância e lhe atribui certos

¹ ROCHA, M. A. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. **Revista do Tribunal Regional Federal/4º região**, Porto Alegre, 2015. p.108.

efeitos tanto no âmbito penal como em outros ramos do ordenamento jurídico².

Contudo, durante as últimas décadas nos Estados Unidos e em outros países anglo-saxões, a exemplo da Austrália e Reino Unido, onde houve casos emblemáticos em que a descoberta das fraudes e a sanção foram possíveis graças à denúncia de algum informante. Momento este que levou a figura do *whistleblower* para frente da atenção acadêmica, da mídia, e no debate político-criminal.³

Dessa forma, historicamente, a expressão *whistleblower* para fazer referência àqueles que denunciam um determinado ato ilícito.

Porém, dentro do sistema jurídico dos Estados Unidos, acredita-se que tal instituto tenha criado força desde 1863, com incentivos processuais e de natureza financeira, contudo, tais incentivos estariam atrelados com as medidas de proteção para que o cidadão coopere na persecução contra a fraude no erário público americano, por meio do *False Claims Act* – FCA, que permite o cidadão, pela chamada *qui tam action*, cobrar judicialmente danos envolvendo fraudes, isso se dá ênfase consubstancialmente, pois, se faz em nome do Estado americano.⁴

Nessa esteira, Márcio Antônio Rocha destaca em relação ao Congresso Americano aspectos essenciais que fomentam tal episódio:

“[...] o Congresso reconhece de modo claro essencialmente três aspectos: *i* – os oficiais do governo não são suficientes para deter a variedade de fraudes contra o erário público; *ii* – apenas o cidadão com conhecimento próximo aos fatos pode coletar; preservar em momento próprio e trazer informações de difícil produção posterior; e, por fim, *iii* – o cidadão precisa ter incentivo financeiro e proteção por danos advindos da denúncia efetuada.”⁵

O referido autor, inclusive, destaca que embora tal legislação existisse desde a guerra civil americana, foi apenas em 1986, por meio da *Dodd Frank Act*, que o Congresso americano resolveu dar mais importância a chamada *qui tam action*.

² RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 24

⁴ ROCHA, M. A. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. Porto Alegre: Revista do Tribunal Regional Federal/4º região, 2015, p.114.

⁵ ROCHA, M. A. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. Porto Alegre: Revista do Tribunal Regional Federal/4º região, 2015, p. 115.

Cumpra esclarecer a atuação acerca da *Dodd Frank Act*:

“A comissão tomou medidas para abordar praticamente todas as disposições obrigatórias de regulamentação da Lei Dodd Frank. O objetivo primordial dessas regras é promover a sustentabilidade em longo prazo do sistema financeiro dos EUA. Embora o pior da crise financeira esteja para trás, a Comissão continua intensamente seu trabalho crítico para cumprir nossa obrigação de proteger os investidores, aumentar a estabilidade do mercado e promover a formação de capital⁶. (tradução nossa)”⁷

As razões para o Congresso Americano tomar tal posicionamento, foi à constatação da imensa quantidade de fraudes contra o governo americano, e a clara importância da necessidade da participação da sociedade frente a conter os desajustes nos cofres públicos.

Destarte, no que concerne a definição da prática da *qui tam action*:

In a *qui tam action*, a private party called a relator brings an action on the government’s behalf. The government, not the relator is considered the real plaintiff. If the government succeeds, the relator receives a share of the award. Also called a popular action.⁸

Feita essa breve digressão teórica sobre os programas *de whistleblower* e a *qui tam action*, percebemos que qualquer cidadão disposto a acionar judicialmente, ainda que isoladamente ou em conjunto com outras pessoas poderá cobrar o responsável pela conduta ilícita e fraudulenta, cabe destacar sempre que se faz em nome do governo americano, dando assim segurança ao denunciante em delatar ato ilícito por ele avistado.

1.2 A terminologia do whistleblower

Considera-se *whistleblower* o agente denunciante ou reportante, ao qual a palavra *whistle* é traduzida para o português como “assobio” ou “apito”, tal como “assoprador de

⁶ UNITED STATES. Securities and Exchange Commission. Início. 2015. Disponível em: <<https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank.shtml>>. Acesso em: 05 jun.2018

⁷ Texto original: The Commission has taken action to address virtually all of the mandatory rulemaking provisions of the Dodd- Frank Act. The overarching objective of these rulemakings is to promote the long-term sustainability of the U.S financial system. While the worst of the financial crisis is behind us, the Commission intensively continues its critical work to fulfill our obligation to protect investors, enhance market stability, and promote capital formation.

⁸ CORNELL LAW SCHOOL. Legal Information Institute. Encyclopedia. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/wex/qui_tam_action. Acesso em: 05 jun.2018

apito”, fazendo referência àqueles que ao tomar conhecimento de uma irregularidade denunciam às autoridades competentes.⁹

O termo em inglês *whistleblower* se traduz literalmente para o espanhol como “*el que toca el silbato*”, no entanto, cumpre alertar que, majoritariamente, a doutrina se vale da expressão inglesa. Utiliza-se a expressão para fazer referência àqueles que denunciam atos ilícitos, fazendo a ponte por analogia com os antigos policiais ingleses, que faziam soar seus apitos para informar a todos a presença de um infrator.¹⁰

Ademais, faz-se necessária a definição conceitual do instituto do *whistleblower* e de suas características.

Tendo por início a definição de Vladimir Aras:

O gênero “informante” divide-se então em três espécies: o informante do juízo; o indiciado/réu colaborador; e o *whistleblower*, que é o informante propriamente dito.

[...] A terceira espécie do gênero “informante” é a dos colaboradores juridicamente desinteressados. Nada têm a ganhar processualmente com as informações que prestam. Mas podem perder muito se suas identidades forem reveladas, uma vez que fazer parte de uma estrutura qualquer da Administração Pública ou de uma empresa, na qual perceberam a prática de crimes ou infrações não penais por colegas, superiores hierárquicos, ou administradores. É neste segmento que estão os *whistleblowers*, os informantes propriamente ditos. Podem ser remunerados ou não, em função da valia das informações que prestam. Suas identidades em regra são mantidas em sigilo para evitar retaliações. Em suma, o informante é a pessoa que dará a dica para o início de uma sindicância administrativa, uma investigação criminal ou uma auditoria, ou o indivíduo fornecerá elementos probatórios para auxiliar numa apuração em andamento. Normalmente, não depõe em juízo ou na fase pré-processual.¹¹

Nessa esteira, destaca-se o entendimento apresentado por Juliana Oliveira:

Ao contrário do delator, o agente *whistleblower* não está envolvido na organização criminosa. É um terceiro sabedor de informações relevantes, seja por decorrência do exercício direto do seu trabalho, seja por razões eventuais. Por sua vez, o agente *whistleblower* não tem interesse na incriminação do comparsa, pois disto não se beneficia, tampouco integra

⁹ OLIVEIRA, J.M.F. **A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para discussão, 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 jun.2018.

¹⁰ RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013, p. 19

¹¹ ARAS, Vladimir. Whistleblowers, informantes e delatores anônimos. In: ZANELATO, Vilvana Damiani (Coord). **A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal: temas relevantes**. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p.359-406.

qualquer grupo criminoso. O *whistleblower* é impelido a agir por razões morais, diante da repugnância natural que exsurge pela constatação de um crime (ou ato ilícito, em geral), destacadamente aqueles cometidos em desfavor da Administração Pública.¹²

O denunciante, enquanto *whistleblower*, refere-se, então, a toda pessoa que espontaneamente leva conhecimento à autoridade competente sobre informações de grande importância para a Administração Pública sobre um ilícito civil ou criminal, a fim de se evitar fraudes públicas, lesões ao cofre público e grosseiro desperdício econômico.

Ainda se depreende dessas definições supramencionadas a complementação acerca da aplicabilidade de tal instituto no âmbito norte-americano, pois, isso se deve segundo Roberta Ann Johnson:

[...] 1) a mudança na burocracia governamental; 2) leis encorajando as denúncias; 3) leis que protegem os denunciantes; 4) a mídia e os novos suportes organizacionais, como entidades não governamentais; 5) existência institucional dos pesos e contrapesos; 6) valores culturais do povo norte-americano; e 7) o “onze de setembro”.¹³

Os cidadãos norte-americanos, então, se utilizam, da legislação pertinente contra o desperdício de recursos públicos, e atribui, dentre outros fatores, a esses mencionados sete motivos.¹⁴ Contudo, vale ressaltar que em todas as agências federais foram instaladas “linhas-diretas” para se ter o incremento das comunicações *whistleblowing*, fator este que fez total diferença na consolidação do instituto no referido País.

1.3 Distinções necessárias entre delação premiada e *whistleblowing*

O instituto do *whistleblower* não se confunde com a chamada delação premiada, pois, primeiramente a diferença se consubstancia no fato do reportante – *whistleblower* – não poder ser autor, coautor ou partícipe do fato ilícito por ele denunciado, de tal forma, que isso não acontece com a figura do delator da delação premiada.

¹² OLIVEIRA, J.M.F. **A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para discussão, 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 jun.2018.

¹³ OLIVEIRA, J.M.F. **A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para discussão, 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 jun.2018.

¹⁴ OLIVEIRA, J.M.F. **A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para discussão, 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 jun.2018

A esse respeito, conceituam a delação premiada Guilherme de Souza Nucci:

Delação premiada é a denúncia, que tem como objetivo narrar às autoridades o cometimento do delito e, quando existente, os co-autores e partícipes, com ou sem resultado concreto, conforme o caso, recebendo, em troca, do Estado, um benefício qualquer, consistente em diminuição de pena ou, até mesmo, em perdão judicial.¹⁵

Conforme referido acima à delação premiada, nada mais é do que uma notória negociação entre o delator, qual seja indiciado ou réu e o Estado. A terminologia “premiada” se dá por se tratar de um verdadeiro incentivo vindo do legislador para que se consigam informações para a incriminação de terceiros.

No que concerne aos incentivos dados pelo legislador ao indiciado, nota-se diferentes benefícios, a exemplo da redução da pena ou da extinção da punibilidade, ou até mesmo o perdão judicial.

Afirma alguns doutrinadores que o instituto da delação premiada fere a ética e a moral, além de violar o princípio do contraditório no momento ao qual o delator acusa a figura de um terceiro a fim de se beneficiar com a informação por ele dada.

Corroboram assim o raciocínio pelo ilustre doutrinador Zaffaroni:

“A impunidade de agentes encobertos e dos chamados “arrepentidos” constitui uma séria lesão à eticidade do Estado, ou seja, ao princípio que forma parte essencial do estado de Direito: o Estado não pode se valer de meios imorais para evitar a impunidade.”¹⁶

Dessa maneira, a delação premiada mostra-se, dessa perspectiva, como prova ilícita, a qual não está respaldada pela Constituição Federal de 1988, de tal forma que seus efeitos não poderiam ter consequências no âmbito das provas jurídicas, por se tratar de um ato de traição.¹⁷ Destarte, mostra-se o oposto da figura do *whistleblower*, que se apresenta cada vez mais eficaz e seguro como instrumento ao combate à corrupção, á fraude e ao sarrupamento do Erário público. Inclusive, demarca sua grande importância no âmbito internacional, de tal forma a contemplar nos tratados e Convenções Internacionais, e em dispositivos pátrios de diversos países.

¹⁵ NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 2.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.944.

¹⁶ ZAFFARONI, apud GUIDI, José Alexandre Marson. **Delação premiada no combate ao crime organizado**. São Paulo: Lemos de Oliveira, 2006, p.143.

¹⁷ OLIVEIRA, J.M.F. **A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para discussão, 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 jun.2018

2 Proteção ao denunciante – *whistleblower* - no âmbito internacional

Diversos instrumentos internacionais apreciam o princípio da proteção ao denunciante. O Relator Especial das Nações Unidas pela Liberdade de Expressão, em seu Informe Anual de 2.000, endossou o conjunto de princípios de acesso à informação desenvolvidos pela ONG *Article 10 – International Centre Against Censorship*, especializada na defesa e na promoção da liberdade de expressão e contra a censura. O Anexo II do Relatório, intitulado *The Public's Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*, contempla a proteção ao denunciante como um princípio de acesso informação.¹⁸

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (*United Nations Office on Drugs and Crime - UNODC*) também prevê expressamente o dispositivo que engloba tal proteção, disposto em seu art. 33:

Artigo 33, Proteção aos denunciantes.

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo o 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.¹⁹

Ainda sim, contempla o art. 13 desse mesmo tratado, a participação da sociedade como verdadeiros agentes na prevenção e no combate à corrupção, assegurado a eles o anonimato:

Article 13

. Participation of society. 1. Each State Party shall take appropriate

¹⁸ UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression (E/CN.4/1998/40). Disponível em: <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7599319f02ece82dc12566080045b296?Opendocument>. Acesso em: 05 jun. 2018

¹⁹ Texto Original: Article 33. Protection of reporting persons. 1. Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)**. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as: (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes; (b) Ensuring that the public has effective access to information; (c) Undertaking public information activities that contribute to no tolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula; (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary: (i) For respect of the rights or reputations of others; 16 (ii) For the protection of national security or ordre public or of public health or morals. 2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention.²⁰

Nesse sentido, a Convenção da OEA contra a Corrupção aduz que:

Artigo III

Medidas preventivas

Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer:

[...]

8. 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.²¹

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo o trato injusto

²⁰ UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. **Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression** (E/CN.4/1998/40). Disponível em: http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/75_99319f02ece82dc12566080045b296?Opendocument. Acesso em: 05 jun 2018

²¹ ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)**. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>. Acesso em: 05 jun. 2018

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.²²

Em face dessas Convenções, na reunião no G20, no ano de 2011, em Cannes, na França, foi aprovado um plano de Ação Anticorrupção, ou do original: ANTICORRUPTION ACTION PLAN, que tem como prioridade a proteção ao denunciante. Segundo esse estudo publicado pelo G-20, a proteção aos denunciantes se faz de grande valia para encorajar práticas ilícitas, fraudes, de autoridades públicas que se tratam de verdadeiras organizações criminosas. Aumenta-se gradativamente o risco de corrupção em ambiente que o ato de denunciar não é protegido, nem tampouco assegurado.²³

Tal cúpula do G20 teve seu escopo respaldado na seguinte diretriz: “Apoiar o compendio de melhores práticas e princípios orientadores para a legislação de proteção de denunciantes, elaborado pela OCDE, como referência para promulgar e rever, conforme necessário, as regras de proteção aos denunciantes até o final de 2012”.²⁴

2.1 O Estado Brasileiro e os tratados internacionais

²² Texto Original: Article 33. Protection of reporting persons. 1. Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)**. Disponível em:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

²³ Texto Original: Article 33. Protection of reporting persons. 1. Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention. ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)**. Disponível em:

<https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

²⁴ Disponível em: [http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf) Acesso em: 05 jun. 2018

²⁵ Texto Original: support [to] the compendium of best practices and guiding principles for whistleblower protection legislation, prepared by the OECD, as a reference for enacting and reviewing, as necessary, whistleblower protection rules by the end of 2012. Organização para Cooperação e desenvolvimento econômico40 G20 Anti-CorruptionActionPlan Protection of Whistleblowers. Disponível em:

<<http://www.oecd.org/g20/topics/anticorruption/48972967.pdf>>

Disponível em: [http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf) Acesso em: 05 jun. 2018

No âmbito internacional, o Brasil aprovou por meio do Decreto Legislativo nº 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada por meio do Decreto nº 4.410 de 2002, o qual prevê no seu item 8, do art. 3º, 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 interno²⁵.

Antes disso, vale mencionar que o Brasil através do Decreto Presidencial nº 3.678 de 2000, tornou-se signatário da Convenção da OCDE sobre Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Tal tratado determinou em linhas gerais que, em todos os Estados signatários, passasse a ser delito criminal o oferecimento, promessa ou doação de vantagens indevidas a um funcionário estrangeiro, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções oficiais.

Destaca-se que inicialmente não houve previsão alguma acerca da proteção ao agente *whistleblower*. Posteriormente, tal menção ocorreu quando da Recomendação de 2009, quando esta aperfeiçoou a Convenção, aconselhando os países membros que garantissem a existência de canais de fácil acesso para que se pudessem informar as autoridades judiciais aos atos de corrupção dos funcionários públicos nas transações comerciais e internacionais.

No mesmo sentido, por meio do Decreto Presidencial nº 5.687 de 2006, o país promulgou a Convenção de Mérida, chamada Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, onde em seu art. 33, propõe 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 Convenção²⁶.

²⁵ BRASIL. Decreto 4.410 de 2002 Disponível em: BRASIL. Decreto 4.41 de 2002 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410a.htm. Acesso em: 05 jun. 2018
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410a.htm. Acesso em: 05 jun. 2018

²⁶ Art. 33. **Proteção a agentes denunciantes.** Cada Estado Parte deverá considerar incorporar em seu ordenamento legal interno medidas apropriadas para fornecer proteção contra qualquer tratamento injustificado para qualquer pessoa que de boa fé e com motivos razoáveis informar as autoridades competentes sobre quaisquer fatos relativos a delitos previstos nesta Convenção (tradução do autor). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf

E, ainda, em seu art. 13, afirma a adoção de medidas apropriadas para garantir aos denunciante, por exemplo, anonimato à parte²⁷.

O Brasil vem fortalecendo as suas instituições responsáveis pela prevenção e combate à corrupção, tendo muito da influência dos diversos compromissos firmados internacionalmente dos quais o país é signatário. Nesse sentido, a que se valer da Controladoria – Geral da União (CGU), a qual realiza ações de autoria e apuração de fraudes e de desvios de recursos públicos; atividades esta realizada em parceria com o Ministério Público Federal e com os Ministérios Públicos dos Estados e com a Polícia Federal.

Assim, existem diversos compromissos internacionalmente firmados, porém, que não foram colocados em prática, como os sistemas propostos por ambos os artigos da Convenção de Mérida; que canais de livre acesso sejam propiciados para facilitar as denúncias, por exemplo.

Por fim, pode-se citar a reunião da Cúpula do G20, em 2010, por meio do G20 *Anti-Corruption Working Group* – AWG, a qual identificou a proteção dos denunciante como de alta prioridade em sua agenda internacional de combate à corrupção para todos os países membros. Todavia, o País prossegue deveras omissa em sua obrigação de criar referidas legislações.

²⁷ Art. 13. Participação da sociedade.

1. Cada Estado Parte deverá tomar as medidas apropriadas, dentro de sua possibilidade e de acordo com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para promover a participação ativa de indivíduos e grupos fora do setor público, tais quais a sociedade civil, organizações não governamentais e comunidades organizadas, na prevenção e no combate contra a corrupção e para conscientizar o público da existência, das causas e da gravidade da corrupção e da ameaça imposta por ela. A participação deve ser fortalecida por medidas tais quais:

- (e) Reforçar a transparência e promover a contribuição do público no processo de tomada de decisões;
- (f) Garantir ao público acesso efetivo à informação;
- (g) Empreender atividades de informação pública acerca da não tolerância à corrupção, assim como programas públicos de educação, incluídos nos currículos da escola e da universidade;
- (h) Respeitar, promover e proteger a liberdade para buscar, receber, publicar e disseminar informação concernente à corrupção. Tal liberdade pode estar sujeita a algumas restrições, mas desde que estejam previstas em lei e sejam necessárias:
 - i. Para respeitar os direitos e reputações de outrem;
 - ii. Para a proteção da segurança nacional ou ordem pública ou saúde pública ou costumes morais

Cada Estado Parte deverá tomar medidas adequadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção (tradução do autor). Disponível em: https://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/Publications/Convention/08-50026_E.pdf Acesso em: 10 jun 2018

3 Requisitos para uma legislação *whistleblowing*

No que tange no âmbito legislativo nacional, existe o Projeto de Lei nº 1701 de 2011, o qual tramita desde 2011, da Câmara Federal dos Deputados, que consiste no “Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção”.

Contudo, foi promulgada a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, que prevê a institucionalização superficial do agente *whistleblower*, ainda que não previsto de forma semelhante à legislação estrangeira, cujo agente denominado “reportante do bem”.

Ocorre que o instituto – *whistleblower* – representa efeito *mutatis mutandis*, sendo uma importante inovação e modernização no sistema jurídico brasileiro. Vale lembrar que já tinha sido previsto no artigo 33 da Convenção das Nações Unidas para o combate à Corrupção, o qual não foi praticado pelo Brasil.

A denominada Lei 13.608 de 2018 prevê expressamente, em prol do denunciante que revelar ilícitos administrativos e criminais, terá o recebimento de recompensa ou prêmio, como forma de estimular a efetivação de denúncias ao combate de atividades ilícitas.

Há de se notar que a legislação referida estabeleceu o sigilo ao denunciante, com o intuito de resguardar sua integridade física:

Art. 13:

O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, **o sigilo dos seus dados**²⁸. (Grifo nosso)

Art. 47:

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão estabelecer **formas de recompensa pelo oferecimento de informações que úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos**. (Grifo nosso)

²⁸ BRASIL. Lei 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Disponível em: BRASIL, Lei 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13608-10-janeiro-2018-786085-publicacaooriginal-154740-pl.html><http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13608-10-janeiro-2018-786085-publicacaooriginal-154740-pl.html>

Parágrafo único: Entre as recompensas a serem estabelecidas, poderá ser instituído o pagamento de valores em espécie.

Há, ainda, a previsão da Lei de Acesso à informação – Lei nº 12.527 de 2011 – que aborda no inciso VI do art. 116 da Lei nº 8112, de 1990, a determinação do servidor público de levar as irregularidades de que tiver conhecimento, em razão do cargo, ao conhecimento de autoridade competente. E, nos termos do art. 126-A que consiste na norma de nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes de que tenha conhecimento, quando em decorrência do exercício do cargo ou função pública.

Embora a própria Lei de Acesso à informação seja um começo, e a supramencionada Lei nº 13.608 de 2018 seja um avanço, elas não dispõem de instrumentos específicos para propiciar a denúncia, quais sejam: meios, canais adequados e propícios para a denúncia propriamente dita, e com relação a recompensa (*rewards systems*), tal qual estimula a prática de *whistleblower*, esta se encontra de forma muito superficial e sem valores específicos para recompensar o denunciante, distinguindo-se da previsão norte-americana, a qual expressamente trouxe parâmetros para o recebimento de recompensas até o limite de 30% (trinta por cento) da multa decorrentes do ilícito reportado pelo cidadão *whistleblower*, o que naturalmente acarreta insegurança jurídica.

Ainda com relação à própria Lei de Acesso à Informação, faz-se necessário mencionar a contribuição de Juliana Oliveira:

[...] tais dispositivos não podem ser considerados como uma efetiva legislação *whistleblowing* no formato existente nos países já citados. Além da falta de instrumentos específicos para propiciar a denúncia, como mecanismos de proteção real ao informante e percepção de parte dos valores recuperados, eles (referência a Lei de Acesso à Informação) se referem exclusivamente a servidores públicos federais²⁹.

Dessa forma, há de se notar a importância do Projeto de Lei nº 171 de 2011, cuja intenção busca-se sanar alguns desses problemas, o qual propõe sobre a urgência de uma legislação de *whistleblowing* no País. O referido projeto apresenta como recompensa pecuniária em moeda nacional correspondente a 10% (dez por cento) sobre o total dos

²⁹ OLIVEIRA, Juliana M. F. **A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. p.13. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 20 jun. 2018

valores apreendidos ao informante que contribuiu para a erradicação de crime contra o erário da Administração Pública, como afirma seu art. 4º:

O cidadão que oferecer informações imprescindíveis para a apuração do ilícito, punição dos acusados e recuperação dos bens e valores desviados fará jus a uma recompensa em moeda nacional correspondente a 10% (dez por cento) sobre o total apurado dos valores e bens apreendidos.

Parágrafo único. A recompensa de que trata o *caput* deste artigo não poderá ser superior a 100 (cem) salários mínimos vigentes à época do pagamento da recompensa ao informante³⁰.

Para que a norma *whistleblowing* seja internalizada de forma eficaz no ordenamento jurídico brasileiro, é necessário efetivar a gratificação financeira ao denunciante, de forma que a lei deva fixar um percentual referente aos valores recuperados pelo agente *whistleblower*.

Tal critério pecuniário é de extrema relevância, pois, para muitos *whistleblowers* a decisão de divulgar as informações ilícitas, coloca em risco seus interesses pessoais, seu emprego e sua expectativa financeira. Nessa linha, assevera Ramon Ragués i Vallès:

Desde ciertas perspectivas el sujeto que pone en conocimiento de las autoridades las prácticas ilícitas que se cometen en su entorno suele ser visto como un auténtico traidor, especialmente en aquellos casos en los que dicho sujeto no ha sufrido ningún perjuicio propio a resultas de la actividad denunciada y actúa movido exclusivamente por la voluntad de promover el respeto a la legalidad o, peor aún, por un cierto ánimo de venganza o de obtener algún tipo de beneficio. Desde otro punto de vista, sin embargo, dichos sujetos pueden presentarse como un ejemplo de heroísmo y valentía, especialmente en aquellos casos en los que ponen en riesgo sus intereses personales – sus expectativas económicas y profesionales o, incluso, su seguridad personal – para salvar a su propia empresa, a terceras personas o a la sociedad en su conjunto de posibles daños ocasionados por la actuación ilícita de otros individuos o impedir la impunidad de éstos³¹

Ademais, como bem observado por Juliana Oliveira:

A ideia de estímulo em dinheiro é realista, pois percebe que os denunciantes em geral são mais prejudicados do que beneficiados por suas denúncias. Ainda que existissem normas antirretaliação na legislação, não seriam elas suficientes para incentivar os *whistleblowers* a abrir mão de

³⁰ BRASIL Decreto de Lei 171 de 2011 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410a.htm. Acesso em: 05 jun. 2018

³¹ RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013 p. 23.

sua paz em prol do interesse público³².

Portanto, a legislação *whistleblowing* no Brasil depende de determinada gratificação financeira para ter efeito, e sendo esta não observada correrá o risco de se tornar mais uma lei de baixa efetividade social.

Afora isso, há de se trazer a referência à organização não governamental *Transparency International*, a qual trabalha em prol do combate à corrupção, atuando também de forma consultiva para uma ampla cartela de países interessados. Ocorre que a *Transparency International* possui os maiores especialistas no assunto com notória experiência, conquanto prestasse assessoria jurídica quando de diversos projetos de lei³³.

Isto posto, a organização não governamental Transferência Internacional - *Transparency International* -, para guiar a edição de legislações *whistleblower* no mundo, destacou princípios a serem seguidos, como principal objetivo o combate à corrupção e na proteção dos *whistleblowers*.

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 para o delator de boa-fé (*waiver of liability*); *vii*) punição àquele que fizer retaliações ao delator (*penalty for retaliation and interference*); *viii*) ausência de sanções na hipótese de denúncias equivocadas, se fundadas em erro honesto (*no sanctions for misguided reporting*); *ix*) invalidação de regras particulares que obstruam os efeitos da legislação denunciante (*no circumvention*)³⁴.

Por fim, as diretrizes para ensejar novos projetos de lei e incentivar o debate acerca

³² OLIVEIRA, Juliana M. F. **A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. p. 15

³³ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 03 de outubro de 2018.

³⁴ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 03 de outubro de 2018.

da legislação *whistleblowing* encerram abordando a estrutura legislativa, operacional e revisional. Destacam-se a questão da (i) legislação específica (*dedicated legislation*), pois determinam que a efetividade, a clareza e correta aplicação da lei devem ser oriundas de uma lei exclusiva – *stand-alone legislation*; (ii) órgão *whistleblowing* (*whistleblowing body*), que consistiria na necessidade da lei criar ou apontar um órgão específico para fornecer ao público em geral conselhos relativos à temática, para monitorar periodicamente as operações de *whistleblowing* e para promover a conscientização sobre as medidas e as previsões de proteção e incentivo à prática, fazendo com que seja amplamente difundida e aceita como uma valoração positiva; (iii) publicação de dados (*publication of data*), no sentido que a lei deverá, além de propiciar a divulgação das informações concernentes à colaboração, reportar, frequentemente, o resultado dos procedimentos, inclusive, se houve recompensa ou recuperação de valores; (iv) envolvimento de diversos atores (*involvement of multiple actors*), desde as principais partes interessadas até sindicatos, associações empresariais e organizações da sociedade civil; (v) Proteção das fontes midiáticas (*protection of media sources*), ou seja, nada na lei deverá prejudicar os direitos dos jornalistas de proteger suas fontes, mesmo em caso de divulgações de má-fé ou fundadas em erro honesto³⁵

Cumpram-se destacar a importância ao incentivo de tais princípios, pois, entende-se que são critérios para um bom ponto de partida para a internalização de uma legislação *whistleblower* no Brasil. Ademais, a denúncia deverá ser razoável e de boa-fé, ainda que o agente *whistleblower* não tiver a certeza genuína da prática daquele ilícito, situação compreensível, pois, muitas vezes não conhece os pormenores dos fatos por ele apurados.

Em contrapartida, há um ponto em destaque, que merece atenção, em face da escolha de estimular economicamente as denúncias, o fato de o Estado tornar todos os empregados – tanto do setor público quanto do setor privado – em verdadeiros denunciadores, causará consequências. Assevera Ragués i Vallès, ainda uma vez:

[...] convirtiendo a todos los empleados en potenciales informantes del Estado, puede alimentarse un clima de desconfianza mutua que destruya el buen ambiente que conviene que impere en entornos como la empresa o administración. En este mismo sentido, se pone en evidencia cómo el ofrecimiento de recompensas supone una invitación a los denunciadores a

³⁵ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 03 de outubro de 2018.

acudir directamente a las autoridades y no a canalizar sus denuncias a través de los sistemas internos con los que la empresa pueda contar, de tal modo que se resta sentido a tales procedimientos en contradicción con aquellas iniciativas públicas que pretenden fomentarlos y se agrava el daño ocasionado a la empresa³⁶.

No entanto, o referido autor explica que essa crítica pode ser resolvida facilmente, desde que o denunciante esgote todas as possibilidades internas de realizar a denúncia, para, então, com o infortúnio do esgotamento da instância interna, informar as autoridades externas, na legislação whistleblower pertinente.

Considerações Finais

A internalização de uma legislação *whistleblowing* no ordenamento jurídico brasileiro encontra-se de forma imperiosa e urgente, visto que o programa de *whistleblower* apresentou-se extremamente eficaz ao combate a corrupção norte-americana, o que demonstra que na política brasileira ela pode ser implementada, visto que não fere as normas ou leis internas, e nem tampouco a moral e os costumes, pelo contrário, precisa-se de políticas assim; que coloquem mais em evidência a voz popular de pessoas de bem – agentes *whistleblowers* – pessoas estas que não usufruíram ilicitamente de verbas do Erário público.

O presente tema tem total relevância na nossa atualidade brasileira, visto que, o Brasil, segundo estudos, apresenta-se como um dos primeiros países mais corruptos do mundo, então, seria de suma importância o estudo para enfatizarmos a prática de institutos que parem com essa onda de destruição que é a corrupção, motivo pelo qual se mostra total relevância da análise do instituto do *whistleblower* juntamente com a *qui tam action*.

³⁶ RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 58.

A importância dada nesse estudo se remete aos principais instrumentos da participação da sociedade civil no combate à corrupção e à fraude nos sistemas jurídicos existentes no Brasil e nos Estados Unidos.

No âmbito internacional, o incentivo e a proteção às práticas de *whistleblowing* já são uma realidade legislativa em diversos países, mostrando-se a doutrina de forma efetiva na aplicação da legislação *whistleblower*, não tão somente nos Estados Unidos, mas em diversos outros países por este trabalho mencionado.

O *whistleblower programs* abarca a legislação de outro país, no caso, os Estados Unidos da América, como estudado no presente trabalho, e percebe-se que o Brasil ainda está muito atrás como sociedade, como indivíduo que realmente pensa no bem comum, e isso acaba gerando muitas consequências negativas, como o presente momento o qual o Brasil vive.

Diante disso, o Estado não pode monopolizar as alternativas legais de cumprimento das leis, e nem tão pouco rejeitar a participação ativa da sociedade, pois, o cidadão – na legislação atual – não é parte legítima para propor ações de improbidade, ação civil pública, nem qualquer ação tendente a punir civilmente o autor dos danos, e isto acaba inviabilizando os meios para o cidadão defender o erário público.

Contudo, o programa de *whistleblower* consiste na revolução que mudará muitos comportamentos da sociedade, mostrando a relação forte e poderosa entre o estado e o cidadão de bem, sendo, aliás, devidamente recompensado por sua integridade, tempo, disponibilidade e vontade de punir os que vão contra uma sociedade honesta e transparente.

No panorama atual acerca da legislação *whistleblowing*, o Brasil caminha a passos lentos, porém foi promulgada a Lei nº 13.608 de 2018, a qual visa iniciar a implementação do instituto do *whistleblower*, porém, ainda de uma forma muito superficial, mas que já se apresenta como o início de um marco histórico para o enfrentamento brasileiro contra à corrupção.

REFERÊNCIAS

ARAS, VLADMIR. WHISTLEBLOWERS, informantes e delatores anônimos. In: ZANELATO, Vilvana Damiani (Coord). **A Jurisprudência do Supremo Tribunal Federal**: temas relevantes. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

BATISTA, Nilo. **Introdução Crítica ao Direito Penal brasileiro**. Rio de Janeiro: Revan, 2011.

BROWN, A.J.; LEWIS, David; MOBERLY, Richard; VANDEKERCKHOVE, Wim. **International Handbook on Whistleblowing Research**. BROW Cheltenham: Edward Elgar Publishing Limited, 2014.

BRASIL. Decreto 4.410 de 2002 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410a.htm. Acesso em: 05 jun. 2018

BRASIL Decreto de Lei 171 de 2011 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto/2002/D4410a.htm. Acesso em: 05 jun. 2018

BRASIL. Lei 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2018/lei-13608-10-janeiro-2018-786085-publicacaooriginal-154740-pl.html>

CARRANZA, Carlos Jaïco; MICOTTI, Sébastian. **Whistleblowing: Perspectives endroitsuisse**. Genève: Schulthess Médias Juridiques SA, 2014.

CORNEL LAW SCHOOL. Legal **Information Institute**. Encyclopedia. Disponível em: https://www.law.cornell.edu/wex/qui_tam_action. Acesso em: 05 jun.2018

HEINEN, Juliano. **Comentários à Lei de Acesso à Informação – Lei nº 12.527/2011**. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

KAENEL, Adrian von. **Whistleblowing – Multidisziplinäre Aspekte**. Bern: Stämpfli Verlag AG, 2012.

. Disponível

NUCCI, Guilherme de Souza. **Corrupção e Anticorrupção**. Rio de Janeiro: Forense, 2015.

NUCCI, Guilherme de Souza. **Leis penais e processuais penais comentadas**. 2.ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p.944.

OLIVEIRA, J.M.F. **A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. (Texto para discussão, 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 05 jun.2018.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2003)**. Disponível em: <<http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B->

58.htm. Acesso em: 05 jun. 2018

RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013.

ROCHA, M. A. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. **Revista do Tribunal Regional Federal/4º região**, Porto Alegre, 2015. p.108.

RODRÍGUEZ, Laura Zúñiga. **Política Criminal**. Madrid: Colex, 2001.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015.

UNITED NATIONS. Commission on Human Rights. **Report of the Special Rapporteur on the Promotion and Protection of the Right to Freedom of Opinion and Expression** (E/CN.4/1998/40). Disponível em: <http://www.unhcr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/7599319f02ece82dc12566080045b296?Opendocument>. Acesso em: 05 jun 2018

UNITED STATES. **Securities and Exchange Commision**. Início. 2015. Disponível em: <https://www.sec.gov/spotlight/dodd-frank.shtml>>. Acesso em: 05 jun.2018

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 03 de outubro de 2018.

ZAFFARONI, apud GUIDI, José Alexandre Marson. **Delação premiada no combate ao crime organizado**. São Paulo: Lemos de Oliveira, 2006, p.143.