



CAMPUS DE JACAREZINHO
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA JURÍDICA
MESTRADO E DOUTORADO

**SOCIEDADE NA LUTA CONTRA CORRUPÇÃO: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO
INFORMANTE DO BEM (WHISTLEBLOWING) NO BRASIL**

FUNÇÃO POLÍTICA DO DIREITO

MESTRADO

GUSTAVO CARVALHO KICHILESKI

JACAREZINHO-PR

2020

GUSTAVO CARVALHO KICHILESKI

**SOCIEDADE NA LUTA CONTRA CORRUPÇÃO:
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INFORMANTE DO BEM
(*WHISTLEBLOWING*) NO BRASIL**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas do Campus de Jacarezinho da Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP), na Linha de Pesquisa —Função Política do Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Eduardo Cambi, como requisito para a obtenção do título de Mestre em Ciência Jurídica.

JACAREZINHO-PR

2020

GUSTAVO CARVALHO KICHILESKI

**SOCIEDADE NA LUTA CONTRA CORRUPÇÃO:
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INFORMANTE DO BEM
(*WHISTLEBLOWING*) NO BRASIL**

Esta dissertação foi julgada adequada para obtenção do título Mestre em Ciência Jurídica e aprovada em sua forma final pela Coordenação do Curso de pós-graduação em Direito da Universidade Estadual do Norte do Paraná, na linha de pesquisa Função Política do Direito.

Orientador Prof. Dr. Eduardo Cambi

BANCA EXAMINADORA:

Prof. Dr. Eduardo Cambi

Prof. Dr.

Prof. Dr.

Ficha catalográfica elaborada pelo autor, através do
Programa de Geração Automática do Sistema de Bibliotecas da UENP

CK57s CARVALHO KICHILESKI, GUSTAVO
SOCIEDADE NA LUTA CONTRA CORRUPÇÃO:
INSTITUCIONALIZAÇÃO DO INFORMANTE DO BEM
(WHISTLEBLOWING) NO BRASIL / GUSTAVO CARVALHO
KICHILESKI; orientador Eduardo Augusto Salomão
Cambi - Jacarezinho, 2020.
126 p.

Dissertação (Mestrado Acadêmico Direito) -
Universidade Estadual do Norte do Paraná, Centro de
Ciências Sociais Aplicadas, Programa de Pós-Graduação
em Ciência Jurídica, 2020.

1. Corrupção. 2. Governo. 3. Informante. I.
Salomão Cambi, Eduardo Augusto, orient. II. Título.

Agradecimentos

À **Deus** pela vida.

*In memoriam (16/04/2020) da minha eterna Mãe **Simoni Carvalho Kichileski**, por “ser” o ser humano mais fantástico que conheci e vou conhecer na vida. Seus ensinamentos estarão eternizados em meu coração, sua fé, sua honra, inteligência, garra, dedicação, amor, honestidade, perseverança e generosidade, me faltam palavras para descrever suas inúmeras e insubstituíveis qualidades. O tempo que Deus me permitiu ter você foi maravilhoso, nunca esquecerei de tudo que vivemos juntos. A saudade e amor que hoje carrego no meu peito, me faz continuar para cumprir os **nossos sonhos**. Mãe, hoje, seja onde quer que vá, seu amor está vivo dentro de mim, jamais irei me esquecer de você. Graças à você **Mãe**, eu estou onde estou hoje, desde criança cuidando de mim, incentivando meus estudos, minha formação, minha vida, da qual sempre fará parte. A falta que você faz na minha vida é impreenchível. Eu te amei desde o momento que nasci e você também, nossa ligação supera as barreiras deste mundo, sempre estarei com você, minha rainha. Eu sempre vou te amar, jamais vou te abandonar, obrigado por tudo, prometo cuidar da nossa família, descanse em paz **Mãe**.*

Ao meu **Pai Mauri Kichileski**, por todo apoio, por ser meu Professor da Vida, pela determinação, cuidado e carinho vivenciado ao longo da vida, pessoa à quem devo toda minha formação, sempre estive e está comigo, muito obrigado por tudo **Pai**.

À minha **Amada Giovanna Fameli Mammana**, por estar ao meu lado sempre, por toda compreensão das horas distantes, viajando, estudando, trabalhando, muito obrigado por ser essa mulher de garra, inteligente e companheira.

Aos meus **irmãos de sangue e da vida: Jessika Carvalho Kichileski, Douglas Rodrigues de Carvalho, Guilherme Carvalho, Brayan Ruan Pitta, Robson Lucas Pitta, Lucas Messias, Matheus e Juliano Nunes**, por todas as alegrias, aprendizados e aventuras proporcionadas ao longo da vida, muito obrigado.

Agradeço também aos meus colegas de Mestrado da 16ª Turma: **Robson Danilo, Tiago, Leonardo, Lucas, Matheus Bello, Luis, João, Tayana, Marcela, Alessandra, Ada e Brenda**, pelas incansáveis horas de parceria, risadas, esforços, e luta durante todo mestrado, ganhei amigos para sempre.

Ao **Professor Doutor Eduardo Cambi**, por todo aprendizado proporcionado, pela amizade, e as valiosas lições e correções, sem as quais essa pesquisa não poderia ter sido concluída, muito obrigado.

Ao **Professor Doutor Clayton Reis**, por toda trajetória de pesquisa e incentivo na evolução acadêmica, muito obrigado.

À **Universidade Estadual do Norte do Paraná (UENP)**, pela oportunidade de aprendizado valiosa, e por ampliar o acesso ao universo de conhecimento.

GLOSSÁRIO

Art.- Artigo

CADE- Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica

CIDH- Corte Interamericana de Direitos Humanos

CF- Constituição Federal de 1988

IRS – *Internal Revenue Service*

ICC – *International Chamber of Commerce*

FBI - *Federal Bureau of Investigation*

OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento

OEA – Organização dos Estados Americanos

OSB- Observatório Social do Brasil

ONU – Organização das Nações Unidas

p.- Página

SEC - *Securities and Exchange Commission*

STE – Supremo Tribunal Espanhol

STF- Supremo Tribunal Federal

STJ- Superior Tribunal de Justiça

TEDH- Tribunal Europeu de Direitos Humanos

TI- Transparência Internacional

VS - Versus

USA – Estados Unidos da América

KICHILESKI, Gustavo Carvalho. **Sociedade na luta contra corrupção: institucionalização do Informante do Bem (*Whistleblowing*) no Brasil**. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica do Programa de Pós-Graduação em Ciência Jurídica do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Estadual do Norte do Paraná, Jacarezinho, PR, 2020, f. 126.

RESUMO

O presente pesquisa aborda o instituto do *Whistleblower* ou mais conhecido pelo Pacote Anticrime “Informante do Bem”, para compreender como denunciante podem colaborar com o enfrentamento da corrupção. A metodologia utilizada foi a qualitativa e o método de pesquisa indutivo e dedutivo. Realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema, com enfoque na legislação, doutrina e jurisprudência brasileira e estrangeira. Ao longo da pesquisa, procura-se evidenciar a importância dos *whistleblowers* na prevenção e na repressão da corrupção, a partir da análise de *hard cases*, envolvendo especialmente a Receita Federal (IRS) e a Comissão de Valores Imobiliários (SEC) dos Estados Unidos (EUA), para buscar entender o sucesso do instituto. Em seguida, foram abordadas as propostas contidas no Pacote Anticrime e realizadas críticas voltadas a aprimorar a recepção do novo instituto no direito brasileiro. A pesquisa também abordou a relação do instituto com a corrupção sistêmica no Brasil. Ademais, procurou-se contextualizar a importância do *whistleblower* com a necessidade de alteração da cultura e o consequente investimento em educação para o exercício da cidadania como meio de prevenir a corrupção e conter a criminalidade. Em conclusão, a pesquisa destacou que a essência do *whistleblower* é a proteção da sociedade na luta contra corrupção, urge a necessidade de incentivar o recebimento de denúncias, sérias e comprovadas, a fim de fortalecer a democracia (espírito democrático) ao assegurar que a atuação de cada cidadão, é fundamental para o controle dos atos públicos. Sem a participação efetiva da sociedade na proteção do patrimônio público, a probidade na Administração Pública é mais difícil de ser obtida, e a cultura proba da sociedade, fica ainda mais distante, ou seja, sem a conscientização da população, sem sua transformação de conduta, podemos ter o melhor sistema normativo de *whistleblower* do mundo, porém, será ineficaz.

Palavras-chave: Corrupção, Governo, Informante do Bem e *Whistleblowing*

KICHILESKI, Gustavo Carvalho. **Society in the fight against corruption: institutionalization of Whistleblower in Brazil**. Master's Dissertation in Legal Science from the Graduate Program in Legal Science at the Center for Applied Social Sciences at the State University of Northern Paraná, Jacarezinho, PR, 2020, f. 126.

ABSTRACT

The present research approaches the Whistleblower institute or better known for the Anti-crime Package “Informante do Bem”, to understand how whistleblowers can collaborate in the fight against corruption. The methodology used was qualitative and the inductive and deductive research method. A bibliographic review on the theme was carried out, focusing on Brazilian and foreign legislation, doctrine and jurisprudence. Throughout the research, we seek to highlight the importance of whistleblowers in preventing and suppressing corruption, based on the analysis of hard cases, especially involving the Federal Revenue Service (IRS) and the United States Securities and Exchange Commission (SEC) (USA), to seek to understand the success of the institute. Then, the proposals contained in the Anti-Crime Package were addressed and criticisms were made to improve the reception of the new institute in Brazilian law. The research also addressed the institute's relationship with systemic corruption in Brazil. Furthermore, we sought to contextualize the importance of the whistleblower with the need to change the culture and the consequent investment in education for the exercise of citizenship as a means of preventing corruption and curbing crime. In conclusion, the research highlighted that the essence of the whistleblower is the protection of society in the fight against corruption, there is an urgent need to encourage the receipt of complaints, serious and proven, in order to strengthen democracy (democratic spirit) by ensuring that action of each citizen, is fundamental for the control of public acts. Without the effective participation of society in the protection of public assets, probity in Public Administration is more difficult to obtain, and society's proba culture is even more distant, that is, without the awareness of the population, without its transformation of conduct , we may have the best normative whistleblower system in the world, however, it will be ineffective.

Keywords: Corruption, Government, Informant for Good and Whistleblowing

LISTA DE ILUSTRAÇÕES, TABELAS E QUADROS

Figura 1 - Porcentagem de aumento dos países que regulamentaram os <i>whistleblowers</i> entre 2000 a 2009.....	19
Figura 2 – Quadro de corrupção sistêmica.....	30
Figura 3 – AEC – Análise Econômica da Corrupção.....	33
Figura 4 – Brasil: pior nota pelo segundo ano – Transparência Internacional.....	40
Figura 5 – Observatório Social do Brasil. Canal de Denúncia/Ouvidoria.....	42
Figura 6 - Processo SEC-USA.....	53
Figura 7 - Plataforma Fala.BR – Ministério da Justiça.....	81
Figura 8 – Sistema de troca de favores.....	88
Figura 9 - 1/3 do Congresso Nacional é alvo de investigação.....	95
Figura 10 - Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União.....	107
Tabela 1 – Danos sofridos pelos denunciantes.....	22
Tabela 2 – Diferença entre <i>Whistleblower</i> , Testemunhas, Colaboradores Premiados e Informantes normais.....	102

SUMÁRIO

GLOSSÁRIO	5
RESUMO.....	6
ABSTRACT	7
LISTA DE ILUSTRAÇÕES, TABELAS E QUADROS.....	8
INTRODUÇÃO	11
CAPÍTULO I.....	12
1 COMPREENSÃO DO INSTITUTO DO <i>WHISTLEBLOWING</i>.....	12
1.1 Terminologia	12
1.2 Fundamentação Jurídica Internacional	15
1.3 Razões para proteção dos <i>whistleblowers</i>	21
1.4 Incentivos da Transparência Internacional: <i>whistleblowers protection</i>	24
1.4.1 Conscientização coletiva	25
1.4.2 Advocacia Consultiva.....	25
1.5 O projeto modelo da OEA sobre a proteção dos denunciantes (<i>whistleblowers</i>) de corrupção	26
CAPÍTULO II.....	28
2 COLABORAÇÃO DO <i>WHISTLEBLOWER</i> NO ENFRENTAMENTO A CLEPTOCRACIA BRASILEIRA	28
2.1 Problemática da formação da conduta corrupta pela análise econômica	30
2.2 Ampliação dos riscos de descoberta da corrupção	34
2.3 Relação do <i>whistleblowing</i> com a educação e a formação de cidadãos probos	36
2.3.1 A importância do <i>whistleblowing</i> para o fortalecimento da participação democrática.....	38
2.3.2 Justificação do <i>whistleblowing</i> a partir do <i>Compliance</i>	43
2.4 Limites Éticos do Informante do Bem (<i>Whistleblowers</i>): Uma Lição de Ana Garrido Ramos no Caso Gürtel.....	45
CAPÍTULO III	49
3 A RELEVÂNCIA DOS <i>WHISTLEBLOWERS</i> NA SOLUÇÃO DE <i>HARD CASES</i>	49
3.1. Casos <i>Bradley Birkenfeld</i> e <i>John Doe</i>	49
3.2. Atuação dos <i>whistleblowers</i> na Comissão de Valores Imobiliários dos EUA (U.S <i>Securities and Exchange Commission</i>)	52
3.3. Caso <i>Digital Realty Trust vs. Somers</i>	54

	10
3.4. Caso <i>Kathryn Bolkovac</i>	55
3.5 Jane Turner: <i>Federal Bureau of Investigation</i> (FBI-U.S)	56
3.6 Venina Velosa da Fonseca: Operação Lava Jato (Brasil).....	57
3.7 Tribunal Europeu de Direitos Humanos: Caso Guja vs. República da Moldávia	59
CAPÍTULO IV.....	63
4 POLÍTICA CRIMINAL VOLTADA AO INCENTIVO DO WHISTLEBLOWING NO BRASIL: PACOTE ANTICRIME	63
4.1 Análise crítica do <i>whistleblowing</i> no Pacote Anticrime	64
4.1.1. Interesse público para a revelação da identidade do informante vs. proteção da identidade.....	67
4.2 (In)suficiência da Lei de Proteção às Testemunhas para tutelar os <i>whistleblowers</i> .	70
4.3 Recompensa do <i>whistleblower</i>	74
4.4 Urgente necessidade de readequação do projeto aos parâmetros internacionais.....	79
4.5 Canal de denúncia de atos de Corrupção do Governo Federal: Parceria entre ICC Brasil e Ministério da Justiça.....	80
4.6 Proteção dos Denunciantes (<i>Whistleblower</i>) de Boa Fé pelo CADE	82
CAPÍTULO V	84
5 BARREIRAS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO WHISTLEBLOWER NO BRASIL	84
5.1 Barreira Cultural do “Jetinho Brasileiro”	84
5.2 Projeto de leis que não vingam : Prejudicialidade do interesse público.....	87
5.3 Corrompimento do sistema político e lições ignoradas pela Operação Mãos Limpas na Itália : (Des)Necessidade da implantação dos <i>Whistleblowers</i>	91
5.4 Barreiras para institucionalização dos <i>Whistleblowers</i>	98
5.4.1 Barreiras de direito material	98
5.4.1.1 Quem pode ser considerado informante (<i>whistleblower</i>) ?	98
5.4.1.2 Estabilidade funcional para servidores de cargo comissionado ?.....	99
5.4.1.3 Recompensa para informantes devedores do estado ?.....	100
5.4.1.3.1 Falta da dosimetria para recompensa : risco de enriquecimento sem causa..	100
5.4.2 Barreiras de direito processual	102
5.4.2.1 Valor Probatório	102
5.5 Barreira da institucionalização da cultural que “denunciar vale a pena ?”	103
5.5.1 Experiência Internacional : Aprendizado que deu certo.....	104
5.6 Consequências: Mudanças de comportamento social, fortalecimento do controle social preventivo de corrupção	106
6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	109
REFERÊNCIAS.....	113

INTRODUÇÃO

A presente pesquisa aborda o instituto do “Informante do Bem” ou mais conhecido no direito estrangeiro como “*Whistleblower*”, em que buscamos apresentar uma concepção mais datalhada sobre o assunto, analisando sua nomenclatura, origem, fundamentação jurídica, bem como uma possível interpretação de melhoria na forma como o instituto pode colaborar com o enfrentamento da corrupção (Capítulo 1).

A metodologia utilizada foi a qualitativa e o método de pesquisa indutivo e dedutivo. Realizou-se uma revisão bibliográfica sobre o tema, com enfoque na legislação, doutrina e jurisprudência brasileira e estrangeira.

Procurou-se enfatizar a necessidade de aprimoramento do instituto a partir da perspectiva da política criminal. Analisou-se o conceito e a importância do tema, com destaque para as experiências norte-americanas e o Projeto de Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos (OEA).

Ao longo da pesquisa, procura-se evidenciar a importância dos *whistleblowers* na prevenção e na repressão da corrupção, a partir da análise de *hard cases*, envolvendo especialmente a Receita Federal (IRS) e a Comissão de Valores Imobiliários (SEC) dos Estados Unidos (EUA), para buscar entender o sucesso do instituto (Capítulo 3).

Em seguida, foram abordadas as propostas contidas no Pacote Anticrime e realizadas críticas voltadas a aprimorar a recepção do novo instituto no direito brasileiro (Capítulo 4).

Na sequência, abordamos as principais barreiras que o programa *whistleblower* pode enfrentar diante sua introdução no nosso ordenamento jurídico por meio da leis nºs 13.608 de 2018 e 13.964 de 2019. O termo “barreiras” pode ser compreendido no presente caso como “problemas”, dentre eles estão o direito material em si, processual, corrompimento do sistema político (Capítulo 2), e, aspecto cultural (Capítulo 5).

A pesquisa também buscou trazer um paralelo sobre os problemas enfrentados com a corrupção na Itália e a ausência da regulamentação do *whistleblower* com o Brasil.

Ao final, procurou-se contextualizar a importância do *whistleblower* com a necessidade de alteração da cultura e o consequente investimento em educação para o exercício da cidadania como meio de prevenir a corrupção e conter a criminalidade.

CAPÍTULO I

“Quando observares a corrupção a ser recompensada e a honestidade a converter-se em auto-sacrifício, então, poderás constatar que a tua sociedade está condenada”

(AYN RAND).

1 COMPREENSÃO DO INSTITUTO DO *WHISTLEBLOWING*

1.1 Terminologia

O esclarecimento da terminologia é importante para compreendermos melhor a tradução do termo *Whistleblower*. Com isso, o presente tópico mostra-se indispensável para o entendimento desta pesquisa.

O *Whistleblower* decorre da junção de duas palavras: “*whistle*” que significa “assobio” ou “apito”; e “*blower*”, “soprador” ou “ventilador”¹. Em função da origem do instituto ser estrangeira, a originalidade do seu conceito é melhor compreendida pela doutrina estrangeira, no entanto, autores brasileiros como Leonardo Machado, traduz o conceito *whistleblowing* relacionado à recente introdução no ordenamento jurídico do “informante do bem” por meio do Pacote Anticrime (Lei 13.608/2018).

[...] o *whistleblower*, cuja tradução literal seria o “assoprador de apito”, figura justamente como aquele que comunica, de forma anônima ou aberta, a órgãos de controle, de natureza pública ou privada, existentes no interior da própria organização ou fora dela, eventuais práticas que estejam em desconformidade com o padrão normativo estabelecido para o exercício de certa atividade [...]²

Assim, *whistleblower* é um servidor público ou empregado do setor privado que relata a ocorrência de ilícitudes, a fim de que as autoridades responsáveis possam apurá-las.³

A primeira vez que foi utilizado o termo *whistleblowing*, ocorreu em 1963⁴, no

¹ Com a finalidade de tornar o texto mais fluído e evitando a repetição excessiva do termo “whistleblower”, adotamos a tradução em alguns pontos desta pesquisa, a utilização do termo (traduzido livremente) para “informante”.

² MACHADO, Leonardo Marcondes. O *whistleblower* (“informante do bem”) na investigação criminal Brasileira. Artigo Conjur. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-09/academia-policia-whistleblower-informante-bem-investigacao-criminal-brasileira>> Acesso em 10.04.2020.

³ KICHILESKI, Gustavo Carvalho. O informante confidencial como desafio da persecução penal e a transformação cultural. *Anais do VII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito. Violência e Criminologia*. Jacarezinho: UENP, 2017. p. 272.

⁴ “[...] The first time the term ‘whistleblowing’ is know to have been used was in the 1963 publicity surrounding Otto Otopeka (Petersen and Farrell, 1986, pp. 2-3). Otopeka had given classified documents,

caso do Otto Otopka, ex-servidor do Departamento de Estado dos Estados Unidos da América, que foi demitido do cargo após entregar documentos confidenciais (sigilosos) ao conselheiro do Senado sobre o sistema de segurança interna. Os referidos documentos possuíam informações valiosas que colocariam em risco o sistema de segurança nacional.

Na *International principles for whistleblowing legislation* da Transparência Internacional, define-se *whistleblowing* como:

“the disclosure of information related to corrupt, illegal, fraudulent or hazardous activities being committed in or by public or private sector organisations – which are of concern to or threaten the public interest – to individuals or entities believed to be able to effect action”.⁵

Peter Jubb, por sua vez, conceitua *whistleblower* da seguinte forma:

“Whistleblowing is a deliberate non-obligatory act of disclosure, which gets onto public record and is made by a person who has or had privileged access to data or information of an organization, about nontrivial illegality or other wrongdoing whether actual, suspected or anticipated which implicates and is under the control of that organization, to an external entity having potential to rectify the wrongdoing”.⁶

De acordo com a lição de Frank Cavico os *whistleblowers* podem ser compreendidos como

[...] intento de un empleado de una corporación o sociedad mercantil de revelar conductas ilícitas cometidas en la organización o por parte de ésta, entendiendo por tales no sólo las conductas o condiciones que el empleado considera ilegales, sino también las que juzga como inmorales o contrarias al

concerning security risks in the new administration, to the chief counsel of the Senate Subcommittee on Internal Security. The then Secretary of State, Dean Rusk, dismissed him from his job in the State Department for conduct unbecoming a state department officer. Alternative terms for whistleblowing may be ‘conscientious objector’ (Beardshaw, 1981), ‘ethical resister’ (Glazer and Glazer, 1989), ‘mole’ or ‘informer’ (Benson, 1985), ‘concerned employee’ (Thompson, 1987), ‘rats’ (quoted in Orr, 1981) or ‘licensed spy’ (Clitheroe, 1986)”. (VINTEN, Gerald. Whistleblowing-subversion or corporate citizenship ?. Paul Chapman Publishing Ltd, London, 1994. p.04).

⁵ TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *International principles for whistleblower legislation*. 2013. p. 4. Disponível em: [www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation].

“A divulgação de informações relacionadas a atividades corruptas, ilegais, fraudulentas ou perigosas que estão sendo cometidas por organizações do setor público ou privado – que são motivo de preocupação ou ameaçam o interesse público – a indivíduos ou entidades que se acredita serem capazes de efetuar ações” (Tradução livre).

⁶ BANISAR, David. Whistleblowing: international standards and developments. Disponível em: [http://ssrn.com/abstract=1753180]. Acesso em: 15.01.2019. “O *whistleblowing* é um ato de revelação deliberadamente não obrigatório, que é registrado publicamente e é feito por uma pessoa que teve ou teve acesso privilegiado a dados ou informações de uma organização, sobre ilegalidade não trivial ou outro delito real, suspeito ou antecipado que implique e está sob o controle dessa organização, para uma entidade externa com potencial para corrigir a irregularidade” (Tradução livre).

interés público [...].⁷

Com os entendimentos doutrinários citados acima, é possível extrair 5 fatores importante para caracterização do *whistleblower*, dentre eles estão: (I) a ocorrência de ilícitos, (II) os fatos ocorrem no âmbito da administração pública ou privada, (III) a pessoa que informa o ilícito é funcionário público ou privado, (IV) a pessoa que informa o ilícito para as autoridades investigadoras não possui participação ou envolvimento com o delito, (V) existe uma premiação financeira para o *whistleblower*, que deve ser mensurado de acordo com sua participação no desvelamento dos fatos criminosos.

A partir da identificação destes cinco fatores, conseguimos observar a caracterização do *whistleblower*, e, de que forma o mesmo pode ser utilizado na enfrentamento de ilícitos.

Em uma compreensão mais informal do instituto, é plenamente possível realizar um paralelo com o significado brasileiro de “dedo duro” na tradução mais comum brasileira.

[...] Whistleblower, informante, reportante, “dedo duro”,(1) todas essas expressões correspondem a denominações atribuíveis ao indivíduo de boa-fé que informa a ocorrência de um ilícito, notadamente de caráter penal. Vale destacar, desde logo, que esse personagem é distinto do protagonista da delação premiada, pois o delator via de regra possui envolvimento com o fato delitivo, ocupando ao menos o papel de suspeito ou de acusado no âmbito da persecução penal. Essa comunicação realizada pelo informante poderá ser direcionada a um canal de denúncias instalado na estrutura organizacional de uma empresa, ou a uma ouvidoria implementada na administração pública. A legislação brasileira, sobretudo a Lei 13.608 de 2018 e as alterações que lhe foram propostas pelo denominado “pacote anticrime”, dispõe a respeito dessa segunda hipótese, visando à prevenção da ocorrência de ilícitos que permeiam ou perpassam, em alguma medida, o ambiente estatal.⁸

É claro que o instituto não se equipara integralmente à figura do “dedo duro”, é muito mais complexo, no entanto, na sua essência, com o relato de informações às autoridades investigadoras, é plenamente possível notar a semelhança.

De qualquer forma, como foi analisado neste ponto, a figura do *whistleblower* tem o significado de representar o informante de boa fé que possui o conhecimento de ilícitos, em função do seu trabalho, emprego ou cargo, e relata as informações sobre os

⁷ CAVICO, Frank. Private Sector Whistleblowing and the Employment-At-Will Doctrine: A Comparative Legal, Ethical, and Pragmatic Analysis, *South Texas Law Review*, n.º 45, 2004, p. 543-645.

⁸ IBCCRIM.Pacote anticrime e Whistleblower: um ponto dentro da curva. Artigo. 30 de novembro 2019. Disponível em <<https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/74>> Acesso em 20.03.2020.

ilícitos às autoridades investigadoras em contraprestação de benefícios de ordem financeira e proteção moral e física.

1.2 Fundamentação Jurídica Internacional

O instituto do *whistleblowing* está previsto em diversas Convenções Internacionais contra a Corrupção, com destaque para a Convenção contra a Corrupção da Organização das Nações Unidas (ONU) (arts. 1º, 8º, § 4º, 13, 32, 33, 36, 39 e 60), a Convenção Interamericana Contra a Corrupção dos Estados Americanos (OEA) (arts. 2º, 3º, §§ 1º, 8º, 11 e 14, §§ 1º e 2º), bem como na Convenção sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais (arts. 1º, §§ 1º e 2º, 2º e 3º, § 2º), no âmbito da Organização para a Cooperação Econômica e o Desenvolvimento (OCDE).

O artigo 33 da Convenção contra a Corrupção da ONU (também conhecida como Convenção de Mérida) afirma:

“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 Convenção”⁹.

Já a Convenção Interamericana Contra Atos de Corrupção (denominada de Convenção de Cararas), no artigo III, dispõe que os Estados Partes devem 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.¹⁰

⁹ BRASIL. Decreto 5.687 de 2006. *Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003*. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm]. Acesso em: 29.03.2020.

¹⁰ BRASIL. Decreto nº 678 de 1992. *Promulga a Convenção Americana sobre Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), de 22 de novembro de 1969*. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D0678.htm Acesso em 20.03.2020.

Percebe-se que a Convenção da ONU usa a expressão “instituir medidas apropriadas de proteção”, enquanto a Convenção Interamericana se refere a “sistemas para proteger”. Consequentemente, os países signatários dessas Convenções devem instituir “sistemas e medidas” apropriadas para proteção específica dos denunciante.

Contudo, a origem do instituto do *whistleblowing* remonta à década de 60 do século XX, nos Estados Unidos, onde ao longo dos anos surgiram diversos atos normativos para recepcionar informações e denúncias, como o *Foreign Corrupt Practices Act* (1977), o *Civil Reform Act* (1978), o *Sarbenes-Oxley Act* (2002) e o *Dood-Frank Act* (2010).

Ainda nos Estados Unidos, para regular o *whistleblowing* na Administração Pública, foi editado em 1978 o *Civil Reform Act*. Posteriormente, o *Whistleblowing Protection Act* de 1989¹¹ ampliou as medidas de proteção dos *whistleblowers*. Foi criado o *Office of Special Counsel*¹², órgão responsável por recepcionar as denúncias, assegurar proteção aos informantes e familiares, bem como evitar retaliações contra a sua atuação. Também o *Federal Bureau of Investigation* (FBI), unidade de polícia do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, que funciona como um órgão de inteligência, com

¹¹ UNITED STATES. OAS. *Rule 101.11. Procedures for Whistleblowers and Protections Against Retaliation*. Disponível em: [www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403_APPENDIX_A.doc.]. Acesso em: 28.02.2019.

¹² “The Office of Special Counsel has the authority to investigate and prosecute violations of the rules protecting federal workers against retaliation for whistleblowing (under the Whistleblower Protection Act). It also plays a key oversight role in reviewing government investigations of potential misconduct. Based on a complaint by a whistleblower. Office may require an agency to investigate the alleged wrongdoing, even if it is reluctant to do so. Whistleblowers are invited by the Office of Special Counsel to comment on the quality of the agency investigation and the corrective actions prescribed – based on the view that whistleblowers themselves are most often experts in their own right on the subject matter of their concerns. The Office also maintains a dialogue with the investigating agency to make sure that the actions taken are reasonable and that they address the concerns raised by the whistleblowers” (UNITED STATES. The United Nations Convention against Corruption. Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. p. 71/72. Disponível em: [www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf]. Acesso em: 28.02.2019). “O Gabinete do Conselho Especial tem autoridade para investigar e processar violações das regras que protegem os trabalhadores federais contra retaliação por denúncias (nos termos da Lei de Proteção aos Denunciante). Ele também desempenha um papel importante de supervisão na revisão de investigações do governo sobre possíveis desvios de conduta. Baseado em uma denúncia por um denunciante. O escritório pode exigir que uma agência investigue o suposto delito, mesmo que esteja relutante em fazê-lo. Os denunciante são convidados pelo Gabinete do Conselho Especial para comentar sobre a qualidade da investigação da agência e sobre as ações corretivas prescritas – com base na opinião de que os denunciante são, na maioria das vezes, especialistas em seus próprios direitos sobre o assunto de suas preocupações. O Escritório também mantém um diálogo com a agência investigadora para garantir que as ações tomadas sejam razoáveis e que atendam às preocupações levantadas pelos denunciante” (Tradução livre).

atribuição para investigar diversos crimes federais¹³, instituiu o programa de proteção aos *whistleblowers* e vem utilizando essa técnica para a investigação de casos de terrorismo, corrupção e grandes sonegações fiscais¹⁴. Além disso, nos EUA, não é incomum ter escritórios de advocacia especializados em auxiliar os informantes quanto ao fornecimento de dados e informações, bem como conseguir maior proteção perante o FBI em face dos investigados, de modo a evitar possíveis represálias.

Há várias leis que regulamentam o instituto nos EUA, tais como: Clean Air Act (CAA); Commercial Motor Vehicle Safety Act (CMVSA); Comprehensive Environmental Response Compensation and Liability Act of 1980 (CERCLA); Department of Defense Authorization Act of 1987; DoddFrank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (Dodd-Frank Act); Energy Reorganization Act of 1974 (ERA); Fair Labor Standards Act of 1938 (FLSA); FDA Food Safety Modernization Act (FDA Modernization Act); Federal Mine Safety and Health Act (FMSHA); Water Pollution Control Act of 1972 (FWPCA); Longshore and Harbor Workers' Compensation Act (LHWCA); Migrant and Seasonal Agricultural Worker Protection Act (MSAWPA); Occupational Safety and Health Act of 1970 (OSH Act); Safe Drinking Water Act (SDWA); Sarbanes-Oxley Act of 2002 (SOX); Solid Waste Disposal Act (SWDA); Surface Mining Control and Reclamation Act (SMCRA); Toxic Substances Control Act (TSCA); Whistleblower Protection Enhancement Act (WPEA)¹⁵.

Traço comum nessa legislação é a previsão de uma premiação para o empregado do setor privado ou funcionário público que colabore com o descobrimento de delitos e infrações, e sua participação seja considerada (após devidamente avaliada) fundamental para o êxito da investigação. A legislação também protege a sua identidade, família, além da sua segurança física, emprego ou cargo público, dentre outros direitos fundamentais, evitando variadas formas de retaliações.

¹³ UNITED, STATES, FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Department of Justice US. Disponível em: [www.fbi.gov/news/stories] Acesso em: 29.03.2019.

¹⁴ KOHN, KOHN & COLAPINTO. Our Attorneys Won the Landmark Case Establishing Whistleblower Protection for FBI Agents. Disponível em: [www.kkc.com/whistleblower-protection/establishing-rights-for-fbi-agents]. Acesso em: 29.03.2019.

¹⁵ ROCHA, Márcio Antônio. Subsídios ao debate para implantação de programas de whistleblower no Brasil. ENCCLA. Dezembro de 2016. p. 06. Disponível em : <http://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pl-4850-16-estabelece-medidas-contr-a-corrupcao/documentos/audienciaspublicas.ENCCLASubsídiosProgramasWhistleblowerDesembargadorMárcioRocha15setembroP.pdf>. Acesso em 15.05.2019.

Na Europa, destaca-se a Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em Estrasburgo em 27 de janeiro de 1999, e em vigor desde 01 de julho de 2002, cujo artigo 22 dispõe sobre a proteção aos colaboradores da justiça e testemunha nos seguintes termos:

[...] Cada Parte adotará as medidas que se revelem necessárias para assegurar uma proteção efetiva e adequada: a) Às pessoas que forneçam informações relativas às infrações penais previstas nos artigos 2.º a 14.º [corrupção ativa de agentes públicos nacionais, corrupção passiva de agentes públicos nacionais, corrupção de membros das assembleias públicas nacionais, corrupção de agentes públicos estrangeiros, corrupção de membros de assembleias públicas estrangeiras, corrupção ativa no setor privado, corrupção passiva no setor privado, corrupção de membros de assembleias parlamentares internacionais, corrupção de juízes e funcionários de tribunais internacionais, tráfico de influências, branqueamento dos produtos resultantes de infrações de corrupção e infrações contabilísticas] ou que, de outro modo, colaborem com as autoridades responsáveis pela investigação ou pela instauração do procedimento criminal; b) Às testemunhas que deponham relativamente a tais infrações.¹⁶

Também é importante mencionar a Convenção Civil sobre Corrupção, do Conselho da Europa, assinada em 04 de novembro de 1999, que dispõe, no artigo 9º, sobre a proteção a empregados: “*Each Party shall provide in its internal law for appropriate protection against any unjustified sanction for employees who have reasonable grounds to suspect corruption and who report in good faith their suspicion to responsible persons or authorities*”¹⁷.

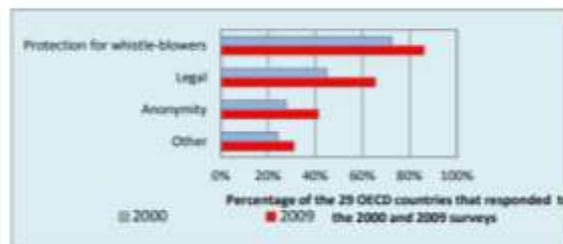
Embora na maioria dos países, a legislação sobre os *whistleblowers* ainda seja incipiente, um estudo realizado pela OCDE apontou que esse mecanismo (*whistleblowers*) anticorrupção constitui um fator chave para promoção de cultura de integralidade, bem como entre os anos de 2000 a 2009, sua normatização aumentou de 44% para 66% (ver tabela abaixo).¹⁸

¹⁶ MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL. *Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa*. Disponível em: [www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-penal-sobre-corrupcao-do-conselho-da-europa-19]. Acesso em: 24.04.2019.

¹⁷ CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Civil sobre Corrupção*. Disponível em: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174]. Acesso em 24.04.2019. “Cada Parte deverá prever, em sua legislação interna, proteção adequada contra qualquer sanção injustificada para funcionários que tenham motivos razoáveis para suspeitar de corrupção e que denunciarem de boa-fé suas suspeitas a pessoas ou autoridades responsáveis” (Tradução livre).

¹⁸ OECD, G20 Anti-Corruption Action Plan Protection of Whistleblowers. 2011, p. 17. Disponível em <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. Acesso em 20.01.2020.

Figura 1- Porcentagem de aumento dos países que regulamentaram os *whistleblowers* entre 2000 a 2009



Na Europa, a normatização do *whistleblowers* fizeram parte da Convenção Penal sobre Corrupção do Conselho da Europa (STE n° 173-Art.22) de 27 de janeiro de 1999, a Convenção Civil sobre Corrupção do Conselho da Europa (STE n° 174-Art. 9°) de 4 de novembro de 1999.¹⁹

Na América, temos como exemplos as recentes regulamentação na Argentina²⁰ e no México²¹, em que os programas *whistleblowers* foram estabelecidos dentro do ambiente corporativo no sistema de *compliance*.

O Perú, diante dos grandes casos de corrupção sistêmica envolvendo ex-presidentes da República²², por meio do Decreto Supremo n° 27/2017 de 16 de março de 2017, junto ao Decreto Legislativo n° 1180, estabeleceu as regras para a sociedade colaborar com a investigação dos casos de corrupção.²³

A Ley n° 20.205 de 2007, no Chile, disciplina a proteção do funcionário público

¹⁹ ASSIS, Adriano Marcus Brito, ARAS, Vladimir et al. Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos. Salvador, Editora JusPodivm, 2020, p. 788.

²⁰ ARGENTINA, Congreso de la Nación. Ley 27.401 de 2017, Responsabilidad Penal. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27401-296846> Acesso em 20.01.2020.

²¹ MEXICO, Congreso Nacional De Los Estados Unidos Mexicanos. Ley General De Responsabilidades Administrativas- Por El Que Se Expide La Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción; La Ley General De Responsabilidades Administrativas, Y La Ley Orgánica Del Tribunal Federal De Justicia Administrativa. 18 de julho de 2016, Disponível em http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf Acesso em 20.01.2020.

²² BBC, Alan García, el presidente de la hiperinflación y la reducción de la pobreza en Perú que se suicidó en medio de un escándalo de corrupción. Disponível em <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47965454> Acesso em 19.01.2020.

²³ PERU, Gobierno, Decreto Supremo N° 027-2017-Ef. Aprueban El Reglamento Del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo Que Crea El Sistema Nacional De Programación Multianual Y Gestión De Inversiones Y Deroga La Ley N° 27293, Ley Del Sistema Nacional De Inversión Pública. Disponível em <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/218369-027-2017-ef> Acesso em 20.01.2020.

que denuncia irregularidades e condutas que ofendem o princípio da probidade.²⁴

Ademais, na Bolívia, na Ley nº 004 de 2010 Lucha contra Corrupcion, estabelece o Sistema de Proteção aos Denunciantes (*whistleblowers*) e Testemunhas de atos de Corrupção (Art. 17).

Artículo 17°.- (Protección de los Denunciantes y Testigos)

Se establece el Sistema de Protección de Denunciantes y Testigos que estará a cargo del Ministerio de Gobierno, la Policía Boliviana y el Ministerio Público, de acuerdo a reglamento.

El Sistema brindará protección adecuada contra toda amenaza, agresión, represalia o intimidación a denunciantes y testigos, así como peritos, asesores técnicos, servidores públicos y otros partícipes directos o indirectos en el proceso de investigación, procesamiento, acusación y juzgamiento.

El Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha Contra la Corrupción, guardará reserva de la identidad de las personas particulares y servidoras o servidores públicos que denuncien hechos y/o delitos de corrupción y guardará en reserva la documentación presentada, recolectada y generada durante el cumplimiento de sus funciones.

En caso de pronunciarse sentencia absolutoria, conforme el inc.3) del Artículo 363 del Código de Procedimiento Penal, ejecutoriada la misma, la instancia jurisdiccional que tomó conocimiento inicial del proceso, a solicitud de la parte interesada levantará la reserva de identidad en el plazo máximo de 72 horas. Sin perjuicio que el acusado inicie la acción recriminatoria contra el titular de la acción penal.²⁵

Por mais incrível que possa parecer, um dos Países considerados como “pararíso fiscal”, como o Panamá, possui regulamentação sobre os *whistleblowers*, previsto no *Proyecto 215*, em que dispõe o direito à recompensa para os cidadãos que denunciarem atos de corrupção.²⁶

A fundamentação jurídica internacional apresentada neste tópico da pesquisa, nos mostra que o instituto do *whistleblowers* não corresponde a nenhuma invenção “jurídica” na esfera global, pelo contrário, é possível compreender por meio das principais convenções e legislações internacionais supra mencionadas, o grau de importância e de responsabilidade que os *whistleblowers* possuem para cada país.

²⁴ CHILE, Gobierno, Ministerio Secretaría General De La Presidencia, Ley Num. 20.205, Protege Al Funcionario Que Denuncia Irregularidades Y Faltas Al Principio De Probidad. Disponível em <https://www.leychile.cl/Navegar?Idnorma=262932> Em Acesso Em 10.01.2020.

²⁵ BOLIVIA, Ley de Lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, 31 de marzo de 2010. Disponível em Acesso em 10.02.2020.

²⁶ PANAMÁ, Proyecto de ley busca proteger a denunciantes de casos de corrupcion. Disponível em https://www.tvn-2.com/nacionales/Proyecto-Ley-blindar-denunciantes-corrupcion_0_4527297234.html Acesso em 10.02.2020.

A referida fundamentação jurídica/legal, além de ser o respaldo normativo para sua implementação, também é fundamento para exigência (obrigação de fazer) da sua instituição.

1.3 Razões para proteção dos *whistleblowers*

A importância dos *whistleblowers* para detecção da corrupção pode ser confirmado pelos dados e pesquisas globais, dentre eles está a recente pesquisa elaborada pela OCDE em que constatou que o tipo de conduta corporativa mais frequentemente relatada pelos *whistleblowers* em seus mecanismos de denúncias internas era fraude/improbidade dos funcionários (42%). Ademais, a pesquisa ainda apontou que em 2007, cerca de 5.400 empresas em todo mundo, adotaram o sistema dos *whistleblowers* em aprimoramento do sistema de segurança corporativo para auditorias, rotação de pessoal, e gerenciamento de risco de fraude.²⁷

As razões para proteção dos *whistleblowers* podem ser observadas nos principais problemas que os *whistleblowers* enfrentam na sua realidade, dentre elas estão : (1ª) o risco da ausência da proteção da sua vida, bem como de seus familiares; (2ª) as inúmeras formas de retaliações que sofrem pelos relatados, sejam psicológica ou físicas; (3ª) a ausência da proteção da sua identidade; (4ª) a ampliação do controle social da sociedade contra os crimes que lesão a administração pública (patrimônio público-*latu sensu*) e, (5ª) o incentivo financeiro (recompensa) para o risco que os *whistleblowers* se submetem, mensurado conforme sua participação nas investigações.²⁸

Na sequência, destacados acima os principais problemas existentes na realidade dos *whistleblowers*, passamos a apresentar a justificação de cada um destes.

A respeito da proteção da vida “informantes” (1ª), é nítido a existência do risco à sua pessoa e de seus familiares. A princípio, o informante encontra-se como ponte para as autoridades investigadoras e ocorrência do delito, uma vez estando nesta situação, o informante para o ponto de vista do agente criminoso relatado, é um arquivo (*Hd*) da sua prática criminosa, exemplificando, a prova viva do delito.

Quando menos pessoas falam ou sabem sobre um delito, mais difícil será a sua

²⁷ COMSSION, European. Horizontal or further sectorial EU action on whistleblower protection, 2017, p. 3. Disponível em Acesso em https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_241_whistleblower_protection_en.pdf 20.01.2020.

²⁸ ROJAS, Claudio Nash et. tal. Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos em la Protección de los Denunciantes de Actos de Corrupción. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. p. 09. Disponível em : <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/99.pdf>>. Acesso em 14.02.2019.

descoberta. Desse modo, para preservação do criminoso, a medida pensada primeiramente, é por fim à vida do *whistleblower*, ou realizar uma espécie de chantagem do mesmo, utilizando como instrumento (objeto de chantagem) seus familiares. Com essa explicação, fica evidente o constante risco da vida dos *whistleblowers* e de seus familiares.

No que tange as retaliações (2^a), é a forma mais comum de resposta dos relatados aos *whistleblowers* quando descobrem da sua participação nas investigações. O termo “retaliações” no sentido desta pesquisa, podem ser compreendido como condutas, ações ou práticas que possuem como alvo os próprios *whistleblowers*, com o objetivo de causar danos de natureza psicológicas (assédio moral, violência psicológicas), físicas (como lesão corporal, tortura entre outros) e laboral (são as condutas injustificáveis no ambiente de trabalho, como despedida arbitrária, remoção espontânea, rebaixamento de cargo, entre outras).

Existem diversos estudos e dados estatísticos, que mostram que as pessoas que se enquadram na condição dos *whistleblowers*, sofrem danos profissionais e pessoais, vejamos logo abaixo os dados pesquisados por Rothschild, em que pontuou os principais danos pessoais e profissionais sofridos pelos *whistleblowers*.

Tabela 1 – Danos sofridos pelos denunciante

Danos profissionais		Danos Pessoais	
Perdeu o emprego ou foi forçado a se aposentar	69%	Depressão ou ansiedade graves	84%
Recebeu avaliações de desempenho negativas	64%	Sentimento de isolamento ou impotência	84%
Monitorado mais de perto pelos supervisores	68%	Desconfiança dos outros	78%
Foi criticado ou evitado por colegas de trabalho	69%	Diminuição da saúde física	69%
Dificuldade para conseguir outro emprego no seu cargo de atuação	64%	Perda financeira grave	66%
		Problemas familiares	53%

Fonte: ROTHSCHILD, J., & Miethe, T. D. (1999). Whistle-blower disclosures and management retaliation: The battle to control information about organization corruption. *Work and Occupations*, 26(1), 107-128. Disponível em <https://doi.org/10.1177/0730888499026001006>. Acesso em 22.08.2019. Tradução Livre da Tabela.

A tabela acima mostra a diversidade de formas de retaliações sofridas pelos denunciante, apresentando a porcentagem mais comum de danos pessoais e profissionais.

O sigilo da identidade (3^a) dos *whistleblowers* é um fator determinante para o resguardo à integridade física e moral da sua vida, principalmente, pelo fato que, uma vez que seja frágil a proteção das informações sobre a identidade dos informantes, o risco da sua vida está evidente. Os agentes criminosos delatados, após o conhecimento da identidade dos informantes, a vida destes, estará em risco. Sem a proteção da identidade dos *whistleblowers*, não há como garantir a proteção da sua vida, nem de seus familiares. A questão arguida, envolve a própria efetividade da participação dos *whistleblowers* na investigação. Com a ausência do sigilo, existem um iminente risco à vida dos informantes.

O exercício pleno da cidadania é afetado quando não há condições adequadas para denunciar ou repassar informações para autoridades investigadoras a respeito da prática de atos ilícitos, bem como quando o Estado não consegue assegurar segurança para *whistleblowers* e seus familiares.

Nesse sentido, Ramon Ragués afirma que grandes catástrofes podem ser evitadas por pequenas informações:

[...] Pequeñas informaciones a tiempo pueden evitar grandes catástrofes. Este lema podría aplicarse perfectamente a Jeffrey Wigand, jefe de I+D de la tabaquera *Brown & Williamson*, que en 1995 hizo público en el programa de televisión *60 Minutes* cómo en Estados Unidos las grandes industrias productoras de tabaco estaban adulterando con diversas sustancias, algunas cancerígenas, el contenido de los cigarrillos con el objeto de agravar la adicción de los fumadores. También en los Estados Unidos otros informantes contribuyeron a que estallaran escándalos empresariales como los de *Enron* o *WorldCom*; policiales, como el que se produjo en el FBI cuando se descubrió que no se habían tenido en cuenta informaciones que podían haber evitado los atentados del 11 de septiembre de 2001; o militares, como en el caso de las torturas infligidas a los prisioneros iraquíes en Abu Grahib. Ello por no retroceder en el tiempo y recordar escándalos políticos tan relevantes como el *Watergate*.²⁹

Assim, informações corretas e significativas podem ensejar a prevenção de atos ilícitos e até de determinadas catástrofes, como as que envolvem práticas de terrorismo.

Por isso, há a necessidade da defesa da dignidade, segurança, integridade física, mental, do trabalho e da saúde dos *whistleblowers*, para que possam ser encorajados a contribuir com o Estado na prevenção de atos ilícitos ou na repressão criminal. Além disso, o instituto incentiva à participação social na proteção do patrimônio público, servindo para combater à corrupção e a *cleptocracia*.

29 VALLES, Ramon Ragues. Héroes. La protección de los informantes internos (*whistleblowers*) como estrategia político-criminal. *InDret Revista Para Analisis Del Derecho*, 3/2006. www.indret.com.

Logo, a instituição de um sistema eficiente de proteção aos denunciantes de ilícitos administrativos e criminais, até mesmo com a previsão de premiações econômicas, poderia ensejar mudanças de comportamentos sociais e fortalecer o controle social da administração pública.

A ampliação dos riscos de exposição da corrupção³⁰ no setor privado e público aumenta a probabilidade dos corruptores e dos corruptos serem descobertos e punidos.

A partir dos dados destacados e diante dos riscos a que estão sujeitos, é necessário para a eficácia do instituto que se confira proteção adequada aos *whistleblowers* para evitar que sofram retaliações, como avaliações de desempenho negativas, demissão por justa causa injustificada e ameaças de morte à sua pessoa física e de seus familiares.

É certo, todavia, que quem escolhe denunciar esquemas de corrupção ou a prática de ilícitos administrativos, tributários e criminais, não está imune às consequências que virão, devendo os mecanismos protetivos serem adequados para defesa dos direitos e da dignidade dos denunciantes.

1.4 Incentivos da Transparência Internacional: *whistleblowers protection*

A Transparência Internacional (TI) é uma organização internacional, não governamental, fundada em 1993. Tem como objetivos tentar adotar medidas que busquem diminuir os índices de corrupção, abuso de poder, suborno e negociações secretas³¹.

A TI trabalha com a elaboração de estudos, pareceres especializados e colabora com a produção de projetos de leis modelos para o aprimoramento de medidas de enfrentamento à corrupção.

O trabalho de conscientização coletiva é levado a sério pela TI, pois acredita-se que a mobilização da sociedade é fundamental no enfrentamento da corrupção.

Um dos principais desafios na prevenção e no combate à corrupção é detectar e expor subornos, fraudes, desvios de fundos públicos, e apurar outros atos ilícitos. Um dos métodos mais diretos de esclarecer a corrupção é a denúncia. Infelizmente, os

30 GLAZER, Myron Peretz. *The Whistleblowers: Exposing corruption in Government & Industry*. Nova York: Bane Books, 1991.

31 INTERNATIONAL. *Transparency. Transparency Overview*. Disponível em <https://www.transparency.org/whoweare/organisation>. Acesso em 29.08.2019.

denunciante, geralmente enfrentam retaliações na forma de assédio, demissão, lista negra, ameaças e até violência física, e suas divulgações são rotineiramente ignoradas³². Com a conscientização coletiva, a sociedade passa a conhecer sua importância no enfrentamento da corrupção, bem como fica ciente dos instrumentos que pode utilizar para apresentar informações pertinentes às investigações, e, por consequente, proteger o patrimônio público.

Desse modo, a TI exerce um papel pioneiro em âmbito internacional para a conscientização da população mundial quanto a importância da adoção do instituto do *whistleblowing*, a ampliação do controle social, para o aperfeiçoamento da democracia, e, a responsabilização daqueles que cometem atos ilícitos e a melhor utilização dos recursos públicos.

1.4.1 Conscientização coletiva

O trabalho de conscientização coletiva é muito bem feito pela TI, tendo em vista a importância da conscientização coletiva para o enfrentamento da corrupção em diversos aspectos.

De acordo com a TI, um dos principais desafios na prevenção e combate à corrupção é detectar e expor suborno, fraude, roubo de fundos públicos e outros atos ilícitos. Um dos métodos mais diretos de esclarecer a corrupção é a denúncia. Infelizmente, os denunciante, geralmente enfrentam retaliação na forma de assédio, demissão, lista negra, ameaças e até violência física, e suas divulgações são rotineiramente ignoradas.³³

Com a conscientização coletiva, a sociedade passa a conhecer sua importância no enfrentamento a corrupção, bem como fica ciente dos instrumentos que pode utilizar para apresentar informações pertinentes as investigações, e, por consequente, proteger o patrimônio público em si.

1.4.2 Advocacia Consultiva

Para ajudar a garantir que os denunciante estejam adequadamente protegidos

32 INTERNATIONAL, Transparency. Our Work on Whistleblowing. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_whistleblowing. Acesso em 20.08.2019.

33 INTERNATIONAL, Transparency. Our Work on Whistleblowing. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_whistleblowing. Acesso em 20.08.2019.

contra represálias e proporcionar a eles vias de fácil acesso para informar as autoridades públicas, a TI está envolvida em uma ampla gama de atividades de advocacia, engajamento público e pesquisas em todas as regiões do mundo.

Por meio dos centros de advocacia e assessoria jurídicas instituídos em quase 50 países, os denunciantes são aconselhados a fazer seu trabalho enquanto a TI busca assegurar que suas informações sejam devidamente tratadas pelas autoridades competentes.

Para promover a denúncia responsável e a proteção adequada dos *whistleblowers*, a TI desenvolveu princípios internacionais para a legislação dos denunciantes, que muitos países e organizações internacionais usaram para desenvolver suas próprias normas.

A TI também realizou avaliações aprofundadas das leis de denúncias em 10 países europeus e fez diversas recomendações para a sua melhoria. Como parte de um projeto financiado pela Comissão Europeia, essa análise está sendo expandida para incluir todos os 27 países da União Europeia³⁴.

Ainda, a TI orienta os *whistleblowers* a adotar medidas seguras para elaboração das suas denúncias, evitando atitudes negligentes que impliquem em represálias indesejadas.

A TI vem desenvolvendo um papel pioneiro em âmbito internacional a respeito da conscientização da população a nível mundial da importância do instituto do whistleblower e, como este programa pode beneficiar a sociedade em si.

1.5 O projeto modelo da OEA sobre a proteção dos denunciantes (*whistleblowers*) de corrupção

A Organização dos Estados Americanos (OEA) possui um projeto de lei específico sobre os *whistleblowers*, conhecido como “Projeto de Lei modelo para facilitar e incentivar a denúncia de atos de corrupção e proteger os seus denunciantes e testemunhas”³⁵. Tal projeto é considerado um modelo do padrão internacional para a adoção do instituto. Possui 56 artigos, com a regulamentação de temas como a revelação de identidade, as medidas de sigilo, as garantias de proteção aos informantes,

34 INTERNATIONAL, Transparency. Our Work on Whistleblowing. Op. cit.

35 ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*. Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019.

a forma de recompensa e até como deve ocorrer a cooperação jurídica internacional.

Aliás, no Brasil, o tema vem sendo discutido na Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA)³⁶, na doutrina³⁷, bem como foi objeto de diversos projetos de lei, tanto na Câmara dos Deputados (1.701/2011, 3.506/2012, 6.132/2013, 3.527/2015 e 3.165/2015) quanto no Senado Federal (664/2011).

A Lei 13.608/2018, com a recente alteração do Pacote Anticrime (lei nº 13.694/2019) estabeleceu algumas inovações, dentre elas estão: a) a possibilidade de Estados estabelecerem serviço de recepção de denúncias por telefone, preferencialmente gratuito, que também poderá ser mantido por entidade privada sem fins lucrativos, por meio de convênio (art. 2º); b) resguarda o sigilo dos dados do informante (art. 3º); c) permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabeleçam formas de recompensa pelo oferecimento de informações úteis para a prevenção, a repressão ou apuração de crimes ou ilícitos administrativos (art. 4º).

Esse projeto da OEA deve servir de inspiração para que, no Brasil, o Congresso Nacional venha a aperfeiçoar a intrusão a nível nacional do *whistleblowers*, bem como deve ser analisado como um padrão de exigência normativa internacional, que pode ser muito bem adaptado ao país signatário, razão esta que fundamentou sua elaboração pelos membros da OEA.

Não há como universalizar um padrão normativo para os denunciadores de atos de corrupção, até pelo fato de que cada país possui uma singularidade de ordenamento jurídico próprio, no entanto, existem aspectos, como apontado no item “1.3” desta pesquisa, que precisam ser levados em consideração na sua normatização.

³⁶ BRASIL, ENCCLA – Ministério da Justiça. Disponível em: [<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2016>]. Acesso em: 23.04.2019.

³⁷ A título exemplificativo, verificar: DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Informante confidenciais e anônimos: perspectivas para atuação mais eficiente do Estado a partir de uma análise comparativa do tratamento jurídico nos EUA e no Brasil. In: CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio (Org.). Ministério Público e princípio da proteção eficiente. São Paulo: Almedina, 2016. p. 39-61; GUALTIERI, Lucas de Moraes. O informante confidencial como instrumento de combate à corrupção. In: VITORELLI, Edilson (Org.). *Temas atuais do Ministério Público Federal*. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 375-393; ROSA, Alexandre Moraes da. *Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos*. 4. ed. Florianópolis: Empório do Direito, 2017. p. 430; GOMES, Luiz Flávio. *O jogo sujo da corrupção*. Bauru: Astral cultura, 2017. p. 279; CASTILHO, Diego Gomes. Whistleblowing: Principais características e vantagens, o que o Brasil está efetivamente perdendo. In: BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani (Coord.). *Corrupção como fenômeno supralegal*. Curitiba: Juruá, 2017. p. 73-97. FERREIRA, Luciano Alberto et al. *Whistleblowing no Brasil: uma análise das soluções de lege ferenda para internalização da delação externa no ordenamento jurídico brasileiro*. *Revista de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 147, set. 2018; GODOY, Andre Ricardo. *Whistleblowing no direito penal brasileiro: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional*. *Revista de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 134, p. 269-289, ago. 2017.

CAPÍTULO II

“Não importa o que esteja acontecendo à sua volta: faça o melhor papel que puder. E seja bom e correto, mesmo quando ninguém estiver olhando”.

(Luís Roberto Barros).

2 COLABORAÇÃO DO WHISTLEBLOWER NO ENFRENTAMENTO A CLEPTOCRACIA BRASILEIRA

O termo “cleptocracia” possui raízes gregas e, em uma tradução literal, corresponde ao significado de “governo corrompido ou governo de ladrões”. Trata-se de sistema político falido, uma vez que a sua finalidade está deturpada, pois voltada à satisfação de interesses econômico-financeiros de determinados grupos em detrimento da concretização do interesse público³⁸.

O clientelismo' como forma de deturpação da *res publica* (patrimônio público), é um modo de agir entre o setor público e o privado baseado na troca de favores³⁹. Essa conciliação dos interesses públicos e privados em contrapropostas de benefícios⁴⁰, utilizando bens e serviços públicos, contamina o sistema político.

Em uma cleptocracia, o clientelismo torna-se a *regra do jogo*. O sistema de financiamento político fortalece condutas clientelistas, em que empresários realizam generosas doações para campanhas políticas e, em contrapartida, esperam algum retorno por parte de governantes e parlamentares eleitos. A maximização da cultura clientelista é um fator de corrupção que leva a formação de governos cleptocratas⁴¹.

38 CARVALHOSA, Modesto. *Da cleptocracia para democracia em 2019*. São Paulo: RT, 2019. p. 45.

39 O clientelismo é a apropriação privada da coisa pública. A barganha do voto representa uma corrupção da democracia. As razões para o desvirtuamento da democracia pelo clientelismo normalmente são: a pobreza, a ignorância e a herança de um passado pré-moderno. Acredita-se que, com a consolidação da democracia, o clientelismo poderá ser reduzido a um patamar insignificante. Cf. FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. *Revista de Sociologia e Política*, nº 15, 2000, p. 49.

40 SCHMIDT, S. W.; SCOTT, J. C.; LANDE, C.; GUASTI, L. *Friends, Followers and Factions: A Reader in Political Clientelism*. Berkeley: California Press, 1977.

41 Para aprofundar o estudo do clientelismo, verificar, entre outros: DUARTE, Nestor. *A ordem privada e a organização política nacional*. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939; CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, Coronelismo, Clientelismo: uma discussão conceitual. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 40, n. 2, 30, p. 241; GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997; CLAPHAM, Christopher. Clientelism and the State. In: *Private Patronage and Public Power. Political Clientelism in the Modern State*. London: Palgrave Macmillan, 1982; DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: University of

Conforme Daron Acemoglu (economista do Massachusetts Institute of Technology-MIT) e James Robinson (economista da Universidade de Chicago)⁴², o Brasil é um país dominado há séculos por uma elite econômica e uma casta política umbilicalmente relacionadas, que perpetuam privilégios, asseguram lucros e aumentam a desigualdade social.

Nesse sentido, as declarações de Marcelo Odebrecht, na Operação Lava Jato, ilustram o funcionamento da *cleptocracia* no Brasil:

Apesar de eu não saber qual o tipo de acerto que o meu pessoal fazia dentro da Petrobrás, eu sabia que — e, aliás, é só pegar todos os veículos da mídia na década de 2000, a gente sabia que todo diretor que é colocado dentro de uma empresa pública [...] e por um determinado partido político, ele de alguma maneira está lá para atender os interesses políticos. Ele pode até não fazer uma troca de "tanto por tal contrato", mas quando chega na época da eleição, ele vira para aquelas empresas fornecedoras e diz "olha, eu tenho expectativa de que você doe tanto para tal senador, pra tal deputado", aí a partir do momento que ele faz isso, ele também cria uma dívida com aquela empresa para quem ele fez o pedido.⁴³

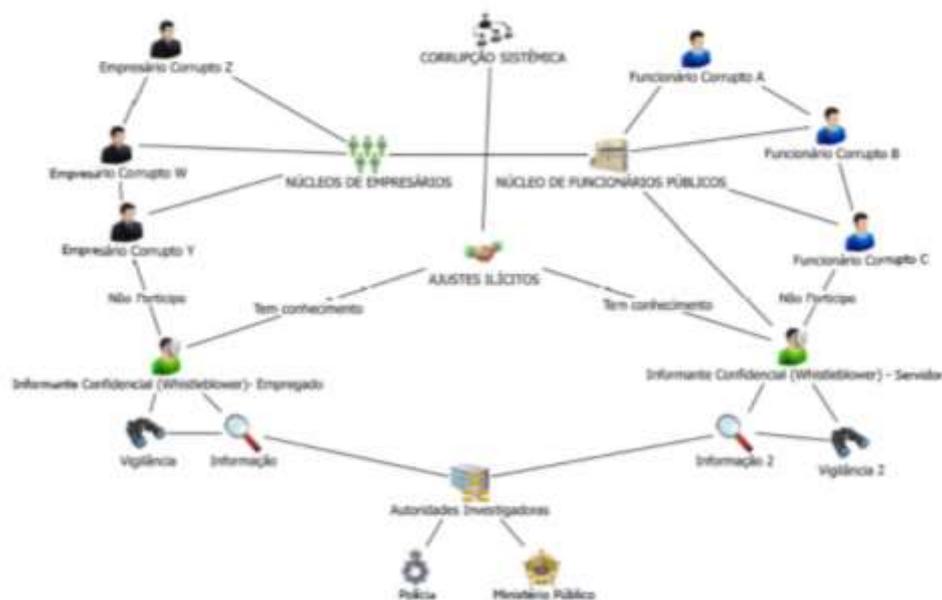
O enraizamento da corrupção sistêmica no poder público inicia-se pela prática cultural do clientelismo. Na ilustração abaixo, há um desenho de como funciona a corrupção sistêmica em um governo cleptocrata, podendo observar a existência de núcleos de funcionários públicos corruptos ligados ao sistema político e à iniciativa privada.

Chicago Press, 2002; LEAL, Rogério Gesta. Corrupção, Governo e Mercado: Perversidades de Relações Clientelísticas. *Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica*, Vol. 22, set-dez 2017.

42 CARRAZA, Bruno. *Dinheiro. Eleições e Poder. As Engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p. 219.

43 BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AIJE nº 1943-58.2014.6.00.0000/PR, Termo de Transcrição, Depoente Marcelo Bahia Odebrecht, 01/03/2017, p. 65-66.

Figura 2 – Quadro de corrupção sistêmica



CAMBI, Eduardo; KICHILESKI, Gustavo, Carvalho. Whistleblowers no Enfrentamento a Corrupção. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 1013, p. P. 177-198, 2020.

Como afirma Rose Ackerman, se a sociedade aceita que seus governantes sejam corruptos, ela também é responsável pela decadência do governo e pela falta da qualidade de vida dos cidadãos⁴⁴.

A responsabilidade coletiva da sociedade pela escolha dos seus representantes vai além do voto⁴⁵ abrange também a manutenção dos governantes no poder. Assim, a sociedade tem papel importante no enfrentamento da corrupção e no controle dos atos públicos, devendo ser educada para o exercício da cidadania⁴⁶. Por isso, a prática de denunciar atos ilícitos deve ser estimulada, nos termos da lei, por ser uma forma de proteção da democracia e do patrimônio público⁴⁷.

2.1 Problemática da formação da conduta corrupta pela análise econômica

A prática da corrupção passa por um raciocínio de análise econômica e de teoria

44 ACKERMAN, Susan-Rose. *La corrupción y los gobiernos. Causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Editores, 2001.

45 “O maior castigo consiste em ser governando por alguém ainda pior do que nós, quando não queremos ser nós a governar” (CARVALHOSA, Modesto. Op. cit. p. 3).

46 CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessoalismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª ed. São Paulo: Almedina, 2018. p. 701-712.

47 GLAZER, Penina Migdal, GLAZER, Myron Peretz. *Whistleblowers. Exposing corruption in government & industry*. New York: Basic Books, 1989.

dos jogos. Isso significa que, para correr o risco de praticar o ato de corrupção, a conduta deve ser rentável, lucrativa e com baixa probabilidade de descoberta e de punição.

Como forma de *criminalidade reditícia*⁴⁸, a corrupção sistêmica⁴⁹ constitui um dos principais problemas responsáveis pela elevação do custo operacional do Estado (incidente no aumento de arrecadação e na ampliação da carga tributária), bem como causa da severa desigualdade social.

Para eludir la diversidad de etiquetas utilizadas y considerando la naturaleza del problema, nos referimos a éste como “corrupción sistémica”, entendida como el conjunto de efectos perversos que un sistema corruptor ejerce en las relaciones entre el Estado y la sociedad. Los efectos de un sistema de este tipo no se refieren exclusivamente al aumento de los costos de operación del Estado y las consecuencias sobre la pobreza, la desigualdad, y el desarrollo económico y social, sino también a la falla de los mercados, el sistema político y la legitimidad democrática⁵⁰.

Um exemplo da corrupção sistêmica no Brasil é a mercantilização de aprovações de disposições legislativas, que beneficiem o setor privado financiador de campanhas políticas. Outro exemplo é o mau uso do dinheiro público para a manutenção dos detentores do poder⁵¹.

48 É a “espécie de criminalidade” que tem por objetivo implantar técnicas criminosas para sustentar as demais atividades criminosas; ou seja, são os crimes que tem por objetivo o lucro e este mesmo lucro obtido é utilizado novamente na prática delituosa. Cf. CAEIRO, Pedro. Sentido e função do instituto da perda de vantagens relacionadas como o crime no confronto com outros meio de prevenção da criminalidade reditícia (em especial, os procedimentos de confisco e a criminalização do enriquecimentos “ilícito”). *Revista Brasileira de Ciências Criminas*, São Paulo, v. 21, n. 100, p.454- 501, jan./fev. 2013. Ver também: LINHARES, Solon Cícero, RIOS, Rodrigo Sánchez. O confisco de bens em um contexto de criminalidade reditícia. *Gazeta do Povo*. Curitiba/PR, 2014. Disponível em : < <http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/artigos/o-confisco-de-bens-em-umcontexto-de-criminalidade-rediticia-1yksz2gdzhvmqblwxjl8hs6z2>>. Acesso em 07.05.2019.

49 Corresponde a ideia de corrupção enraizada, organizada e estruturada em diversos setores da sociedade. É forma de corrupção que está explícita em um governo cleptocrata.

50 PINEDA, Ruben Dario. CORRUPCIÓN SISTÉMICA Y SISTEMA CORRUPTOR. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Agosto de 2017. Disponível em https://www.clacso.org.ar/megafon/pdf/Megafon_15_3_Leon_Pineda.pdf Acesso em 20.08.2019.

51 Ao contrário, como afirma Modesto Carvalhosa, o dinheiro público vem sendo usado para fortalecer partidos políticos e campanhas eleitorais, sem a transparência e rigor necessários: “[...] A Justiça Eleitoral acaba de revelar outros métodos legalizados do assalto aos cofres públicos. O Fundo da Vergonha Nacional, o famigerado Fundo Eleitoral, não é roubado apenas através dos candidatos laranjas, como provado nas eleições de 2018. A “contratação de propaganda eleitoral” é o outro artifício utilizado pela cleptocracia para favorecimento dos políticos indicados por deputados, senadores, parentes e agregados, segundo o Estadão anunciou no último domingo. 1 bilhão e 700 milhões do dinheiro público foram usados para “contratar” vereadores, prefeitos e vice-prefeitos para as campanhas dos então candidatos a deputados e senadores nas últimas eleições. Agora será a vez dos senadores, deputados federais e estaduais eleitos se apropriarem dos milhões provindos dos cofres públicos, ao serem “contratados” para “liderar” as campanhas eleitorais dos candidatos a prefeitos e vereadores dos seus corruptos partidos políticos. Com o criminoso Fundo Eleitoral, que agora o Congresso pretende que seja de 3 bilhões e

Por outro lado, vários obstáculos são colocados no avanço de medidas apresentadas para endurecer a punição da criminalidade, como o Projeto das Dez Medidas contra corrupção e o Pacote Anticrime.

Nesse sentido, Carvalhosa explica como a cleptocracia se caracteriza pelo aparelhamento do Estado:

[...] o quadro sistêmico da corrupção, no entanto, estende-se aos setores produtivos e a determinadas empresas que obtêm, por meio das leis emanadas do Congresso e dos atos administrativos de todo o gênero e espécie, uma gama enorme de privilégios ilícitos. Essas benesses revestidas do manto de medidas legais e administrativas são principalmente de natureza tributária e financeira, a que correspondem as propinas exigidas e pagas aos políticos e seus partidos, bem como a agentes públicos e dirigentes das empresas estatais e seus intermediários. Os megafinanciamentos a empresas campeãs também se obtêm com grossas propinas. Há as ilegais absolvições tributárias e previdenciárias das empresas devedoras corruptas nos tribunais administrativos. [...] Desse modo, a corrupção sistêmica, própria da cleptocracia, se caracteriza pelo aparelhamento do Estado tanto para promulgar leis compradas como para fraudar concorrências e contratos de obras, fornecimento e serviços⁵².

Além disso, é importante observar que a prática corrupção passa pela análise da teoria dos jogos⁵³ ou seja, é realizado um filtro de condutas que serão adotadas estrategicamente, tendo por escopo a maximização do lucro e a minimização do risco de descobrimento e punição. Após tal raciocínio, é feita a escolha da forma e do método da conduta corrupta a ser utilizada pelo agente.

Para cristalizar o raciocínio da mentalidade corrupta, ilustramos abaixo uma forma que compreende o conjunto dos fatores que somados, geram um incentivo a prática corrupta.

quatrocentos milhões, os bandidos que dominam a política neste país, não precisam mais de gráficas fantasmas, de notas fiscais falsas, de contas na Suíça. O crime de corrupção está legalizado” (Como os políticos vão embolsar o fundo eleitoral: O crime de corrupção está legalizado. Disponível em Acesso em <https://www.ricardoantunes.com.br/noticias/4616/como-os-politicos-vao-embolsar-o-fundo-eleitoral-o-crime-de-corrupcao-esta-legalizado>. 27.09.2019).

52 CARVALHOSA, Modesto. Op. cit. p. 47.

53 A *teoria dos jogos* é um ramo da matemática aplicada que estuda situações estratégicas onde jogadores escolhem diferentes ações na tentativa de melhorar seu retorno. Foi, inicialmente, desenvolvida como ferramenta para compreender comportamento econômico e, depois, usada pela Corporação Rand para definir estratégias nucleares. Ela é hoje usada em diversos campos acadêmicos e tornou-se um ramo proeminente da matemática nos anos 30 do século XX, especialmente depois da publicação em 1944 de *The Theory of Games and Economic Behavior* de John von Neumann e Oskar Morgenstern. A teoria dos jogos, aplicada na economia, procura encontrar estratégias racionais em situações em que o resultado depende não só da estratégia própria de um agente e das condições de mercado, mas também das escolhidas por outros agentes que possivelmente têm estratégias diferentes ou objetivos comuns. Cf. BIERMAN, H. Scott; FERNADEZ, Luís. *Game Theory with economic applications*. New York: Addison-Wesley, 1998. p.89.

Figura 3 – AEC – Análise Econômica da Corrupção

AEC= Análise Econômica da Corrupção

$$(CC) = \frac{PA + RDD + P}{L}$$

(L)

$$(RF) = (AEC)$$

Legenda:

CC – Conduta Corrupta – Explicação Racional, com base na teoria dos jogos.

PA – Prática do Ato

RDD – Risco De ser Descoberto

P – Pena

RF= Resultado Final

L - Lucro

AEC= Análise Econômica da Corrupção

FONTE: Elaborado pelo Autor

Para explicar a ilustração acima, acerca da pequena fórmula com a sigla AEC, representando a Análise Econômica da Corrupção, sendo formada pela Conduta Corrupta (CC) composta por : Prática da Conduta (PA), somada ao Risco de ser Descoberto (RDD), junto a Pena do Delito (P), divididos pelo Lucro (L). Isso tudo, para representar o que passa no raciocínio do agente praticante da conduta corrupta, em busca da finalidade econômica lucrativa.

Não muito diferente do raciocínio explanado acima, de acordo com Garcia, a escolha do ato corrupto passa pela análise de 3 aspectos importantes para o agente autor da conduta: o 1ª corresponde a probabilidade subjetiva de ser pego praticando o ato corrupto, 2ª seria a probabilidade de condenação quando pego, e, por fim, a 3ª a gravidade da condenação.⁵⁴

É imperioso observar que a conduta corrupta (seja qual for a época da sua realização) quase sempre teve como motivo para sua prática, interesses economicos/financeiros, o que muda neste caso, são “quem” pratica a conduta, e, qual os ganhos e benefícios obtidos com o ato.⁵⁵

⁵⁴ GARCIA, R. L., A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências -Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul, Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

⁵⁵ Cf. GARCIA, R. L., A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências -Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul, Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

2.2 Ampliação dos riscos de descoberta da corrupção

Não é de hoje que sabemos da dificuldade probatória dos atos de corrupção, principalmente por constituir um ato que geralmente está acessível apenas à duas pessoas, um fato sem testemunhas ou informantes, ligado a prática do ato pelo corruptor e o corrompido.⁵⁶

Somado ao problema da dificuldade probatória, está o fator do “silêncio” que as pessoas que possuem o conhecimento sobre os ilícitos corruptos, aderem em função do medo de retaliações.

O silêncio, relacionado ao caso dos *whistleblowers* é barreira matriz que precisa ser superada, tendo em vista que, quando os mesmos ficam em silêncio a impunidade consagra-se vencedora.

A necessidade da utilização dos programas *whistleblowers* no mundo, não possuem a finalidade somente da proteção dos informantes e investigação criminal, mas também o fortalecimento da quebra do código do silêncio, que durante décadas, não apenas foi, como é um fator fundamental para manutenção da impunidade.

De acordo com o italiano Dick o termo “umirtà” era utilizado entre os membros da máfia siciliana, que em uma tradução mais literal, ao português, significa “humildade”. Esse termo, junto à omertà correspondiam ao “código de silêncio” ou vedação ao dedo duro, delator, vigente na Máfia Italiana, o que significa dizer que, quando membro preso, investigado, não poderia abrir o bico às autoridades, sob pena sofrer severas sanções.⁵⁷

A institucionalização do *whistleblowing* no Brasil pode trazer diversos avanços

⁵⁶ [...] Aqui encontramos o crime de corrupção e os crimes praticados no âmbito de perigosas organizações criminosas. Quanto à corrupção, esse crime é difícil de ser descoberto por uma série de razões. Difícilmente há testemunhas e tanto corruptor como corrompido têm duas boas razões para esconder o fato: assegurar a vantagem que levou à corrupção e evitar a punição decorrente do crime praticado. Quando há testemunhas, normalmente são pessoas vinculadas ao corruptor como corrompido têm duas boas razões para esconder o fato: assegurar a vantagem que levou à corrupção e evitar a punição decorrente do crime praticado. Quando há testemunhas, normalmente são pessoas vinculadas ao corruptor ou corrompido, as quais querem protege-los e por isso estão dispostas a mentir e ocultar o fato. Mesmo quando se dispõem a falar, não existem em regras provas adicionais além da sua palavra, a qual normalmente é insuficiente para uma condenação criminal (DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. As lógicas das provas no processo. Livraria do Advogado. Porto Alegre/RS, 2015. p. 47)

⁵⁷ DICKIE, John, in: Cosa Nostra: storia della Mafia Siciliana. Roma-Bari: Laterza, 2006, p. 30. Eis o trecho original: “*La setta dei tristi nota nel codice della camorra come infamia contro l’umiltà, e come reo da punirsi colla morte, quel cittadino che avvicina un carabinieri, che con lui conversa, che con lui scambia una parola, un saluto. Umiltà importa rispetto e devozione alla setta ed obbligo di guardarsi da qualunque atto che può nuocere direttamente o indirettamente agli affiliati, appresentando alla forza della sicurezza pubblica, o alla giustizia punitrice, elementi adatti allo scovimento di ogni reato*”.

como o aumento dos índices de detecção da corrupção, e, como consequência, a mais ampla exposição e investigação dessa práticas.

A corrupção é mais atraente quando o risco de detecção é baixo e/ou as penalidades de punição são pequenas. A denúncia deve aumentar o risco de detecção e, portanto, atua como um impedimento à corrupção, desde que as penalidades de punição sejam significativas, por exemplo, proibições de compras. Os denunciantes (*whistleblowers*) também podem fortalecer os órgãos de fiscalização, fornecendo melhores fluxos de informações que aumentam as chances de processos bem-sucedidos. Isso se aplica a ambos os lados: acusação de empresas por pagar suborno e acusação de políticos ou funcionários por recebê-los⁵⁸.

Como a denúncia é um fator importante para exposição da corrupção, o primeiro passo para encorajá-la envolve a conscientização da sociedade que deve ser incentivada e adequadamente protegida para denunciar atos ilícitos e ímprobos e, assim, contribuir para ampliar o controle social na proteção do patrimônio público e, por seguinte, fortalecer o Estado Democrático de Direito.

A importância do ato de denunciar - baseado em justas evidências e razões fundadas, o que não se confunde com o exegável *denuncismo* - auxilia às autoridades públicas nas investigações e na obtenção de provas das fraudes e dos esquemas de corrupção⁵⁹.

Ao contrário, a omissão dessas informações é um fator de proteção para preservação dos corruptos, afinal, sem elas, sem documentos ou sem testemunhas, não se investiga, não se propõe ações civis/penais nem, tampouco, são reunidas as provas necessárias para eventual condenação. Nesse sentido, o silêncio de cidadãos – e potenciais *whistleblowers* - contribui com a continuidade da corrupção sistêmica e a preservação da impunidade⁶⁰.

58 DAVIES, Steve, HALL, David. Corruption and whistleblowing a background note for TUAC. December 1999, *Public Services International Research Unit. University of Greenwich*, p. 6.

59 INTERNATIONAL. Transparency. O nosso trabalho no whistleblowing. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_whistleblowing. Acesso em 27.08.2019.

60 GUALTIERI, Lucas de Moraes. O informante Confidencial como instrumento de combate à corrupção. In: *Temas atuais do Ministério Público Federal*. Org. Edilson Vitorelli. Salvador: JusPodivm, 2017. p. 379.

2.3 Relação do *whistleblowing* com a educação e a formação de cidadãos probos

A Transparência Internacional, a partir de um estudo comparativo das principais legislações do mundo⁶¹, defende o *whistleblowing* como um importante instrumento colaborativo entre a sociedade e os órgãos de controle, na proteção do patrimônio público. Considera que, além da urgência dos países instituírem programas de *whistleblowers*, também há a necessidade de uma conscientização coletiva para a formação da opinião pública na defesa de que denunciar crimes lesivos aos cofres públicos é importante para combater a corrupção e, que o silêncio é um fator de proteção para subsistência da impunidade.

[...] Os denunciadores são inestimáveis na exposição de corrupção, fraude e má administração. A divulgação antecipada de atos ilícitos ou o risco de irregularidades podem proteger os direitos humanos, ajudar a salvar vidas e preservar o estado de direito. Salvaguardas também protegem e encorajam pessoas dispostas a correr o risco de falar sobre corrupção. Devemos levar os países a introduzir uma legislação abrangente de denúncias para proteger aqueles que falam e garantir que suas reivindicações sejam devidamente investigadas. Empresas, órgãos públicos e organizações sem fins lucrativos devem introduzir mecanismos para relatórios internos. E as represálias no local de trabalho contra denunciadores devem ser vistas como outra forma de corrupção. A educação pública também é essencial para desestigmatizar a denúncia de irregularidades, para que os cidadãos compreendam como a divulgação do erro beneficia o bem público. Quando testemunhas de corrupção estão confiantes sobre sua capacidade de denunciá-lo, indivíduos corruptos não podem se esconder atrás do muro de silêncio⁶².

Com efeito, a educação para o exercício da cidadania é indispensável para transformar a realidade, ampliar o controle social, empoderar os cidadãos e encorajá-los a exercerem o direito de relatar informações sobre crimes contra a Administração Pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

Não basta ter leis adequadas para prevenir e combater a corrupção. A população deve agir na defesa dos direitos fundamentais, na ótima aplicação dos recursos públicos e na apuração de atos ilícitos.

61 INTERNACIONAL, Transparência. Principais Legislações Internacionais sobre o whistleblower. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislati on >. Acesso em 11.04.2019.

62 Idem. Ibidem.

Quem enriquece mediante desvio de dinheiro público prejudica o financiamento das políticas públicas indispensáveis à promoção da segurança, saúde e educação públicas. Os *whistleblowers* são peças fundamentais para o desvelamento dos fatos que envolvem esquemas de corrupção. Logo, o cidadão que conhece atos ilícitos cometidos por seu patrão ou por colegas de trabalho não pode ser impedido ou deixar de ser protegido para levar, seja pelos canais internos de *compliance*, seja diretamente às autoridades públicas ou mesmo aos meios de comunicação, as informações necessárias para a punição dos atos ilícitos. Assim, o *whistleblowing* é um mecanismo de participação democrática e de controle social voltado a aprimorar a ética pública e a incentivar a criação de uma cultura de vigilância recíproca e de um ambiente favorável de cooperação para a prevenção e repressão de atos ilícitos.

O envolvimento da sociedade é pressuposto para que o Brasil avance no combate à corrupção⁶³. Operações como a Lava Jato mostraram que a corrupção é sistêmica, tem enriquecido empresários e políticos, bem como causado atrasos ao desenvolvimento do país. Entretanto, mesmo depois de deflagradas essas operações, muitos criminosos, que estavam sendo investigados, permaneceram cometendo crimes. Isso porque a forma de investigação precisa ser aperfeiçoada, as penas endurecidas e as garantias processuais mitigadas (v.g., como a possibilidade de execução da pena após confirmação do acordão penal condenatório na segunda instância) para não continuar gerando mais criminalidade e mais impunidade.

O respeito aos valores éticos e ao bem comum dependem de leis rígidas que combatam a corrupção, mas também da certeza de que as sanções serão aplicadas, em especial contra aqueles que praticam os denominados “crimes do colarinho branco”. É importante, com isso, também ressaltar a honestidade como um valor fundamental e benéfico para o convívio social, sem o qual o desenvolvimento humano e social ficam comprometidos.

É preciso investir na educação para o exercício da cidadania, para que, mesmo pequenos atos de corrupção, sejam combatidos. Isso para que, a médio ou longo prazo, uma cultura de defesa do patrimônio público, dos direitos fundamentais, da democracia e da justiça social se consolidem e possam transformar a sociedade⁶⁴.

63 DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra a corrupção. A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade*. Rio de Janeiro: Editora Primeira Pessoa, 2017.

64 CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e neoprocessualismo. Direitos fundamentais, políticas públicas e protagonismo judiciário*. 2ª Ed. São Paulo: Almedina, 2018. p. 700.

Aliás, como bem ressaltou Rodrigo Chemim, “*a sabedoria popular já sentenciou: se quisermos um mundo melhor para nossos filhos, precisamos decidir que filhos deixaremos para o nosso mundo*”⁶⁵.

Sem a efetiva educação para o exercício da cidadania e um projeto de modificação da cultura do “jeitinho brasileiro”, programas como o *whistleblowing* dificilmente terão sucesso na prevenção e na repressão da corrupção no Brasil.

2.3.1 A importância do *whistleblowing* para o fortalecimento da participação democrática

A participação da sociedade pela coisa pública “*res pública*”, é milenar, desde a Grécia antiga, é possível afirmar a responsabilidade individual dos cidadãos com o trato dos interesses públicos.

Como bem ensinara Aristóteles⁶⁶, o homem, em função de ser “um animal político”, precisa viver na “*polis*”⁶⁷ em conjunto com seus semelhantes, de forma racional. O homem, na visão aristotélica, era incapaz de viver só, precisava conviver em comunidade, desenvolvendo atividades que o diferenciava por sua natureza dos demais animais.

Para Aristóteles, “o homem é por natureza um animal político”, isto é, um ser vivo (*zoón*) que, por sua natureza, é feito para a vida da cidade (*biós politikós*, derivado de *pólis*, a comunidade política). No contexto da filosofia de Aristóteles, essa definição é plausível e revela a intenção teleológica do filósofo na caracterização do sentido último da vida do homem: o viver na *pólis*, onde o homem se realiza como cidadão (*politái*), manifestando, no termo de um processo de constituição de sua essência, a sua natureza. Parece claro para os intérpretes de Aristóteles que o *zoón politikón* não deve ser compreendido como animal *socialis* da tradução latina. Este desvio semântico resultou num sentido alargado do termo grego que acabou se identificando com o social. Para Aristóteles, o social significa vai mais o instinto gregário, algo que os homens compartilham com algumas espécies de animais. O simples viver junto, em sociedade, não caracteriza a destinação última do homem: a “*politicidade*”. A verdadeira vida humana deve almejar a organização política, que é uma forma superior e até oposta à simples vida do convívio social da casa (*oikía*) ou de comunidades mais complexas. A partir da compreensão da natureza do homem, determinados aspectos da vida social adquirem um estatuto eminentemente político, tais como: a noção de governo, de dominação, de liberdade, de igualdade, do que é comum, do que é próprio, etc.⁶⁸

A forma de viver de um homem é completamente diferente de qualquer outro animal, somado à isso, também está suas características singulares, tais como a forma

65 CHEMIM, Rodrigo. *Mãos Limpas e Lava Jato. A corrupção se olha no espelho*. Porto Alegre: Editora Citadel, 2017. p. 257.

66 ARISTOTE. *Ética de Nicomaque*. Editora Paris Flammarion, 1992, p.33

67 Termo utilizado para mencionar como “Cidade, local em as pessoas convivem”.

68 BORGES, Pedro Pereira. O homem como ser político: ensaio. *Multitemas*, Campo Grande-MS, n. 36, jun. 2008, p. 79.

racional de viver, que juntos, ultrapassam a maneira de convívio comum, em que na *polis*, não basta apenas a convivência, é necessário ter uma organização social e estrutural, com divisão de tarefas e responsabilidades.

Através da visão de Aristóteles, podemos perceber há milhares de anos, o homem em seu convívio social, tem responsabilidades, não apenas consigo mesmo, mas também com o próximo.

O espírito de democracia, é justamente o interesse da sociedade pelo bem da coletividade, e, com isso, a busca continua pelas melhores condutas que impactem positivamente a coletividade.

O interesse da sociedade pelas matérias e situações que afetam a sua coletividade como um todo, faz parte do espírito democrático. Em um regime democrático, a sociedade não possui apenas em interesses pelas coisas públicas, vai além, ela é a protagonista deste sistema, tendo voz ativa na política, e, sendo a principal interessada pelas matérias que afetam toda sociedade.

o regime democrático pressupõe um ambiente de livre trânsito de ideias, no qual todos tenham direito a voz. De fato, a democracia somente se firma e progride em um ambiente em que diferentes convicções e visões de mundo possam ser expostas, defendidas e confrontadas umas com as outras, em um debate rico, plural e resolutivo.⁶⁹

Com isso, é inegável a relação dos *whistleblowers* com o fortalecimento da democracia, seja pela proteção dos próprios informantes, seja por sua colaboração no desvelamentos de fatos delituosos que afetam a sociedade, principalmente os crimes contra administração pública.

A necessidade da população participar pelo controle dos atos e coisas da administração pública, envolve muito mais que uma cultura de responsabilidade coletiva, está ligado, de certo modo, a responsabilidade intergeracional⁷⁰, ou seja, que pode ultrapassar gerações.

A cada caso polêmico de corrupção sistêmica revelado no Brasil, as maiores vítimas destas situações é a própria sociedade, com a falta de dinheiro para educação, segurança e saúde.

⁶⁹ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STP 165 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) DIAS TOFFOLI, julgado em 30/12/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03/02/2020 PUBLIC 04/02/2020

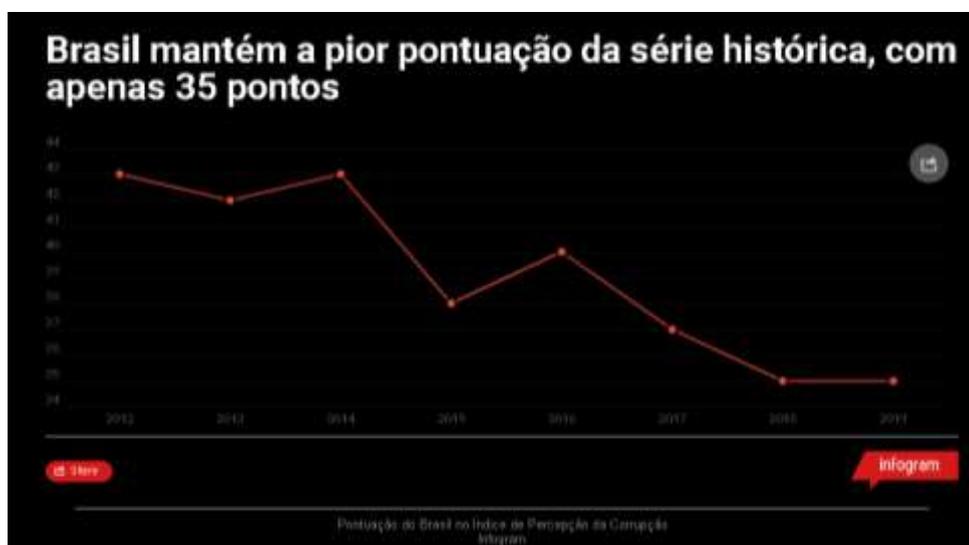
⁷⁰ O termo responsabilidade intergeracional corresponde a compreensão de uma responsabilidade que ultrapassa a geração que vivemos, está ligada a atos com consequências que podem ocasionar anos de lesividade da sociedade, passando de uma geração para outra.

É um equívoco supor que a corrupção não seja um crime violento. Corrupção mata. Mata na fila do atendimento pelo Sistema Único de Saúde, na falta de leitos, na escassez de medicamentos. Mata nas estradas sem manutenção adequada. A corrupção destrói vidas que não são educadas adequadamente, em razão da ausência de escolas e de deficiências de estruturas e equipamentos. O fato de o corrupto não ver nos olhos as vítimas que provoca não o torna menos perigo.⁷¹

A corrupção é a maior inimiga da sociedade que almeja convivência em harmonia, com a utilização dos seus recursos adequadamente, beneficiando a sua coletividade. As consequências da corrupção incidem na degeneração da dignidade humana para muitas pessoas, tendo em vista que o desvio de recursos públicos, afetam pilares fundamentais de uma sociedade como a educação, a segurança e saúde.

O Brasil, mesmo após Lava Jato, infelizmente, a corrupção só aumenta, conforme aponta os dados do IPC (Índice de Percepção de Corrupção) do Portal da Transparência Internacional de 2019, em que apresentou um dos piores índices da história, desde 2012. No gráfico abaixo, podemos observar o problema na expansão da corrupção no Brasil.

Figura 4 - Brasil: pior nota pelo segundo ano – Transparência Internacional



Fonte: INTERNACIONAL, Transparência. Brasil: pior nota pelo segundo ano. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> Acesso em 20.02.2020.

Com a análise dos dados, a Transparência Internacional ainda aponta que o problema do significativo regresso contra a corrupção ocorreu por parte da ilusão

⁷¹ PINOTTI, Mari Cristina, et. al. Corrupção : Lava Jato e Mãos Limpas. 1 ed. São Paulo. Portfolio Penguin, 2019. p. 16.

política feita aos eleitores no ano de 2018, em que muitos candidatos preocupados com iniciativas anticorrupção, utilizaram isso para sua bandeira eleitoral (seu pacote de iniciativas) para ganharem votos (o que era o real interesse da sociedade na época), no entanto, ao serem eleitos, no ano seguinte, engessaram o sistema, e o regresso continual.

Em 2018, o Brasil saiu das eleições com resultados claramente influenciados por essa pauta. O elevado índice de renovação política se deu com a vitória de candidatos que tinham baseado suas campanhas em fortes discursos anticorrupção. O país, no entanto, atravessou 2019 sem conseguir aprovar reformas que atacassem de fato as raízes do problema. *Poucos avanços e retrocessos em série aconteceram no arcabouço legal e institucional anticorrupção do país.* No último ano, por exemplo, uma decisão do presidente do Supremo Tribunal Federal (STF) que praticamente paralisou, durante metade do ano, o sistema de combate à lavagem de dinheiro do Brasil. Viu-se ainda um aumento das tentativas de interferência política do Palácio do Planalto nos órgãos de controle, com substituições polêmicas na Polícia Federal e Receita Federal e nomeação de um Procurador-Geral da República fora da lista tríplice. No Congresso Nacional, foram aprovadas leis na contramão do combate à corrupção, como, por exemplo, a que criou mecanismos que enfraqueceram ainda mais a transparência de partidos e o controle do gasto público em campanhas eleitorais. *O cenário só não foi mais desolador graças à forte reação da sociedade e das instituições brasileiras que conseguiram barrar alguns retrocessos significativos e garantir alguns avanços.* No entanto, o país atravessou 2019 sem conseguir aprovar reformas que atacassem de fato as raízes do problema.⁷²

Ainda que a corrupção privilegie alguns, suas consequências afetam a maior parte da população, e, o auxílio da sociedade na participação no controle da coisa pública, além de fortalecer a cultura de probidade, busca cuidar do que é de todos, melhorar o sistema para futuras gerações.

Com isso, as iniciativas diferenciadas como Observatório Social do Brasil (OSB)⁷³, como uma classe representante da sociedade civil, com o escopo de exercer o controle dos gastos públicos realizados pelo legislativo, entre outras esferas da administração pública, buscando a efetividade da transparência e melhoria contínua da gestão pública, é uma iniciativa louvável, principalmente relacionada ao fortalecimento da democracia e os programas como *whistleblowers*.

A iniciativa dos OSB prima pelo trabalho técnico, fiscalização e controle da

⁷² INTERNACIONAL, Transparência. Brasil: pior nota pelo segundo ano. Por que estagnamos. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/>. Acesso em 20.02.2020

⁷³ Cada Observatório Social é integrado por cidadãos brasileiros que transformaram o seu direito de indignar-se em atitude: em favor da transparência e da qualidade na aplicação dos recursos públicos. São empresários, profissionais, professores, estudantes, funcionários públicos (exceto os que integrem a esfera de atuação do observatório específico) e outros cidadãos que, voluntariamente, entregam-se à causa da justiça social. (OSB, Observatório Social do Brasil. O que é um Observatório Social do Brasil (OSB)?. Disponível em <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> e Acesso em 10.03.2020).

gestão das contas pública, fortalecendo a iniciativa de uma educação de probidade para sociedade.

Atuando como pessoa jurídica, em forma de associação, um Observatório Social do Brasil prima pelo trabalho técnico, fazendo uso de uma metodologia de monitoramento das compras públicas em nível municipal, desde a publicação do edital de licitação até o acompanhamento da entrega do produto ou serviço, de modo a agir preventivamente no controle social dos gastos públicos. Além disso, os Observatórios Sociais do Brasil atuam em outras frentes, como: • a educação fiscal, demonstrando a importância social e econômica dos tributos e a necessidade do cidadão acompanhara aplicação dos recursos públicos gerados pelos impostos. • a inserção da micro e pequena empresa nos processos licitatórios, contribuindo para geração de emprego e redução da informalidade, bem como aumentando a concorrência e melhorando qualidade e preço nas compras públicas. • a construção de Indicadores da Gestão Pública, com base na execução orçamentária e nos indicadores sociais do município, fazendo o comparativo com outras cidades de mesmo porte. E a cada 4 meses realiza a prestação de contas do seu trabalho à sociedade.⁷⁴

Ademais, os OSB também possuem outra semelhança com a implementação dos *whistleblowers*, no entanto, dentro da iniciativa privada, tendo local para recepção e tramite de denúncia sobre ilícitos que afetem à administração pública.

No próprio site do OSB, como se pode ver logo abaixo, existe um sistema que fornece apoio e concede voz para sociedade relatar a ocorrência de ilícitos. Após, o informante poderá acompanhar seu relato, e, o OSB levará os fatos até as autoridades investigadoras.

Figura 5 - Observatório Social do Brasil. Canal de Denúncia/Ouvidoria



Fonte: OSB, Observatório Social do Brasil. Canal de Denúncia/Ouvidoria. Disponível em <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> e

⁷⁴ OSB, Observatório Social do Brasil. Como funciona. Disponível em <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> e Acesso em 10.03.2020.

Acesso em 10.03.2020.

Desta forma, uma medida como os *whistleblowers* e os OSB, é possível notar que carrega uma tentativa de inserção na sociedade uma espécie de responsabilidade individual-coletiva para o enfrentamentos de atividades delituosas que afetem a coletividade, possuindo o condão de incentivar uma cultura de probidade aos cidadãos.

2.3.2 Justificação do *whistleblowing* a partir do *Compliance*

A necessidade do estabelecimento de uma cultura de probidade também atingiu setor empresarial e público por meio do *Compliance*, sendo este um instituto no qual ambos setores devem adotar formas de condutas éticas, em conformidade ao sistema normativo vigente.

Segundo o entendimento de Blanco Cordeiro⁷⁵, o termo *Compliance* refere-se ao cumprimento de uma obrigação normativa imposta. Para outros, como Manzi⁷⁶, o termo *Compliance* vem do verbo inglês “*to comply*” e significa cumprir, satisfazer as regras, em que o referido programa pode ser claramente compreendido por praticar atos que cumpram leis, diretrizes, regulamentos, portarias, impostos instituídos, visando minimizar a prática de atos ilícitos, bem como minimizando riscos.

A prevenção de riscos é exatamente a lógica do *Compliance*, em que um dos seus papéis principais é a prevenção de danos à empresa, que, em relação à atividade de corrupção, está vinculado no Brasil à lei nº 12.846 de 2013, em que pune severamente as empresas envolvidas em atos de corrupção, ainda que estes tenham sido praticados por seus funcionários (responsabilidade objetiva).

Para ficar mais claro a relação entre *Compliance* e *whistleblowers*, está a previsão normativa do Art. 7º, inciso VIII da própria Lei 12.846 de 2013, mais conhecida como Lei Anticorrupção, em que prevê como critérios a serem levados em consideração na dosimetria da sanção da empresa corrupta, a “existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

Com isso, a instituição de programas *whistleblowers* no âmbito corporativo, é

⁷⁵ BLANCO, Cordeiro Isodoro. *Eficacia del sistema de prevencion del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica*. Cuadernos del Instituto Vasco de Criminología. N. 23, España. p. 123.

⁷⁶ COIMBRA, Marcelo de Aguiar, MANZI, Vanessa Alessi. *Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações*. São Paulo: Atlas, 2010, p.2.

plenamente justificável pela compreensão do *Compliance*, tendo em vista que os mesmos, conforme apresentado nesta pesquisa, faz parte da prevenção de atos ilícitos.

Todavia, é preciso destacar que o instituto do *Compliance* vai muito mais além, é mais amplo (aplicável a todos setores que impoem obrigação normativas, sejam por exemplo ambiental, criminal, administrativo, tributário e etc.), em que o *whistleblower* é apenas uma vertente do cumprimento do sistema normativo (lei 13.608 de 2018).

Alguns autores, como Débora Motta⁷⁷ defende o *whistleblower* como desdobramento da prática do *Compliance Corporativo*, tendo este relação direta com um setor que deve filtrar informações por meio de um canal de denúncia internos de funcionários para levar os fatos às autoridades investigadoras.

A doutrina estrangeira de Myron Glazer⁷⁸ nos mostra o relato de um conjunto de *whistleblowers* que atuaram tanto nos EUA como na Inglaterra, as consequências dentro do ambiente empresarial/corporativo, ressaltando a problemática da ausência de previsão estrutural na setor privado e no setor público para as retaliações que os *whistleblowers* sofrem após iniciarem sua participação com as autoridades investigadoras.

Parte deste problema, está situado na instabilidade emocional, financeira, e segurança dos informantes. Segundo Glazer, muitos denunciastas, por inúmeras vezes, “não tinham mais com voltar ao passado e muito menos possuíam um futuro”⁷⁹, isso, era o principal paradigama que enfrentavam, exemplificando objetivamente, a linha de pensamento, era que a irredutibilidade do passado estava ligada a imutabilidade dos fatos, já tinham conhecimento do ocorrido, porém, não tinham envolvimento, mas eram provas sobre àquele determinado fato. Por outro lado, o “não ter futuro”, significava que não tinham garantia que estado iria fornecer proteção suficiente para sua colaboração com as investigações, e, caso perdessem o seu emprego atual, não tinham recursos para sua própria subsistência.

A lição de Glazer nos mostra uma questão que até hoje os *whistleblowers* enfrentam, sendo sintetizado em 3 eixos principais :

1) Como é possível desvincular desta atividade criminosa sem colocar a própria vida em risco ?;

⁷⁷ CARDOSO, Débora Motta. A Extensão do Compliance no Direito Penal: análise crítica na perspectiva da Lei de Lavagem de Dinheiro. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. 2013, p. 66.

⁷⁸ GLAZER, Myron Peretz, et. al. Corporte and Governamental Deviance. Problems Of Organizational Behavior in Contemporary Society. New York, Oxford Unisersity Press, 1996, p.257.

⁷⁹ GLAZER, Myron Peretz, et. al. Op. Cit. p. 277.

2) Qual a segurança que o Estado pode fornecer ? Caso consiga fornecer a mesma, será efetiva ?

3) Após a demissão do emprego, como é possível a subsistência ? Haverá alguma estabilidade profissional ?

Estas pequenas perguntas, nos mostram os paradigmas ressaltados pelo referido autor, em que na perspectiva corporativa, está mais do que evidente a realidade dos *whistleblowers*.

Desta forma, é perceptível, que a instituição de canais de denúncia, dentro do setor privado como público, para filtrar informações, e leva-las às autoridades investigadoras, fazem parte da realidade do *Compliance* atual, em função da previsão do artigo 4º-A da lei 13.608 de 2018.

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

A justificação dos *whistleblowers* por meio do *Compliance* é totalmente adequada, seja no setor público como no privado, trazendo ao programa maior credibilidade e reconhecimento às práticas de condutas probas, em conjunto ao cumprimento das obrigações normativas.

2.4 Limites Éticos do Informante do Bem (*Whistleblowers*): Uma Lição de Ana Garrido Ramos no Caso Gürtel

Diante o aspecto subjetivo das pessoas que estão na condição de informantes, é possível notar o problema ético que passa pela linha de pensamento destes, afinal, o que seria ético para os mesmos ?

A compreensão do próprio conceito de ética, não é algo fácil de se definir, tendo em vista que a ética em si, vai além da interpretação do que seria certo ou errado para

uma pessoa.⁸⁰

Ademais, influências culturais podem interferir na conduta adotada por cada sujeito, principalmente pelo meio social vivenciado. No mundo do crime, como a Máfia, existe um código de conduta a ser cumprido e respeitado, caso não seja, haverá consequência, portanto, as condutas adotadas são éticas quando justificadas de acordo com código de conduta socialmente aceito.⁸¹

Ultrapassado essas formas de justificação de condutas éticas “subjetivas”, está na problemática até onde podem ser consideradas éticas de um lado, como de outro, ou melhor, seus limites éticos. Diferente do instituto da colaboração premiada, em que existe a figura do criminoso que entrega seus comparsas, muito ligado a figura comum de “dedo duro”, em que quebra todo código de silêncio da organização criminosa e busca uma redução de pena caso colabore com a justiça, no caso do informante (*whistleblower*), pretende não se envolver com a prática delituosa, bem como não quer aceitá-la compulsoriamente, pois sua consciência ética não permite conviver com tal fato.

Dentre diversos questionamentos que surgem nestas situações, estão (1) Medo das consequências (legais, financeiras, de reputação), (2) A crença de que nada será feito, que não fará nenhuma diferença e, (3) Incerteza sobre como, onde e a quem denunciar.⁸²

⁸⁰ [...] A ética é a ciência, tendo por objeto de estudo os sentimentos e juízos de aprovação e desaprovação acerca da conduta e da vontade humana, propondo-se a determinar: a. qual é o critério segundo a conduta e a vontade em tal modo aprovada se distinguem, ou ainda, qual é a norma, segundo a qual se opera e deve operar a vontade em tal conduta, e qual o fim que na mesma e para essa se cumpre e se deve cumprir; b. em que relações de valor estão, com observância daquela norma e obtenção daquele fim, as diversas formas de conduta, individual ou coletiva, tais como se apresentam na sociedade e na época à qual pertencemos. (SÁ AL. Ética profissional. 3ª ed. São Paulo, Atlas; 2000. p.44).

⁸¹ [...] *Para cualquier funcionario de justicia resulta más cómodo enfrentar a la Cosa Nostra que a cualquier grupo de crimen organizado de América Latina, porque al menos cuando se conoce la ética de aquella se sabe hasta dónde llegar y cómo manejar las distintas situaciones. Los hombres de honor no atentan contra la familia de la autoridad, del fiscal, del policía o de los jueces. No matan a la esposa o los hijos del operador de justicia. De modo que esta dinámica de hombres de honor — esta forma de conducirse— permite anticipar algunos hechos. Cuando un fiscal o un policía llega al límite se le cambia, porque la Mafia comenzará con el nuevo funcionario y así la autoridad tiene algún margen de maniobra. En contraste, cuando se enfrenta a los Zetas o a las FARC, para citar algunos ejemplos, no se les encuentran valores ni límite, no tienen «honor». Podría considerarse una locura hablar de deontología de la Cosa Nostra, pero existe. Se auto definen como hombres de honor, tienen otros valores, se desenvuelven en otros conceptos sociales; una vez conocida esa ética se les puede contra atacar. Uno de los principios básicos es la omertà: la ley del silencio . Se trata de un punto ético no negociable. El que habla se muere, lo de la Mafia se queda en la Mafia, lo de la familia se queda en la familia. No se habla de nada, no se revela nada, no se conversa sobre negocios. Solamente se hace lo ordenado* (ANESE, Francisco J. Dall. *Contra la Mafia: lecciones aprendidas*. Disponível em <http://www.cicig.org/uploads/documents/2012/0027-20120730-DOC01-ES.pdf> Acesso em 20.07.2020)

⁸² INTERNACIONAL, Transparência. Whistleblowers priorities. Disponível em <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing#> Acesso em 20.07.2020.

Nota-se que, a omissão dos informantes, além de implicar na perpetuidade da atividade criminal, oneração dos cofres públicos, também implica na *aceitação compulsória da atividade corrupta*, repassando à sociedade que as regras existem, mas não precisamos segui-las.

Neste caso, a conduta omissiva dos informantes, possui consequências significativas para sociedade, em que pode ser facilmente calculado o prejuízo que sua inércia pode gerar aos cofres públicos.

A Boa-Fé representa um “limite ético” dos *whistleblowers*, em que deve ser presumida, até que se prove o contrário, no caso a má-fé, que para ser comprovada na presente situação, corresponderia o simples envolvimento dos informantes com a atividade delituosa relatada. É claro, que a simples narrativa, de Boa-Fé, não poderá gerar consequência restritivas de direitos para os denunciados, será necessário mais que isso, portanto, além do relato, deverá haver provas.

É necessário destacar, com todo cuidado da pesquisa científica, que existem fatores externos (ultrapassam a subjetividade) que influenciam claramente os limites éticos das condutas dos informantes, dentre estes estão : (A) risco financeiro com a perda do emprego, não podendo sustentar a si e seus familiares; (B) o risco da vida própria e de seus familiares, por conta dos relatos; (C) a falta de proteção adequada ao instituto; (D) a falta de incentivos econômicos para o fomento dos relatos.

Todos os fatores acima listados, interferem de uma forma direta na decisão dos informantes sobre aderir ou não relato da atividade delituosa.

Dentre todos os aspectos apontados acima, é possível verificar a existência de todos eles na vida de Ana Garrido Ramos⁸³ no caso Gürtel⁸⁴, em que na sua condição de funcionária pública da Prefeitura de Boadilla del Monte, em Madrid, trouxe revelações de fatos e provas, que ensejaram uma das maiores investigações sobre corrupção na Espanha.

As investigações envolviam os crimes de corrupção, lavagem de dinheiro e sonegação fiscal na região onde Ana Garrido trabalhava. De acordo com as autoridades espanholas, os prejuízos aos cofres públicos ultrapassaram 120.000.000 milhões de

⁸³ A entrevista de Ana Garrido pode ser vista na página da Transparência Internacional por meio do link <<https://www.youtube.com/watch?v=h35E6w6SWO0>> Acesso em 20.07.2020.

⁸⁴ PEÑAS, José Luis. Uno de los suyos: Confesiones del delator del caso Gürtel (Espanhol). Ediciones peninsula. 2016, Madrid, Espanha.

euros⁸⁵.

O que torna impressionante a história de Ana Garrido Ramos, é o conflito ético que a mesma vivenciou ao longo da sua jornada, em que mesmo ciente dos riscos que poderia correr por revelar aqueles fatos, a mesma continuou com a denúncia, e, após a descoberta da sua participação, sofreu severas consequências, dentre elas o desenvolvimento de depressão, a perda do cargo, fora as ameaças sofridas.⁸⁶

Após todo ocorrido, Ana Garrido estava vendendo artesanatos para poder sobreviver, o que de fato ficou claramente comprovado o grande conflito ético que Garrido vivenciou ao longo dos anos com o trâmite deste processo, tendo de um lado o peso da sua consciência, com o temor pela própria vida e de seus familiares, junto ao medo da perda da estabilidade financeira em troca da convivência compulsória das práticas corruptas.

A própria história de Ana Garrido nos mostra o quanto é complexo a situação dos *whistleblowers*, no qual os simples relatos de atividades criminosas, são apenas o início dos problemas interligados à questão.

⁸⁵ PERE Rusiñol (2011), La 'Gürtel costó 120 millones al erario público. Disponível em <<https://www.publico.es/actualidad/guertel-costó-120-millones-al.html>> Acesso em 20.07.2020.

⁸⁶ BADCOCK, James. Denunciante que assumiu a elite dominante da Espanha. BBC News. Disponível em <<https://www.bbc.com/news/world-europe-37543182>> Acesso em 20.07.2020.

CAPÍTULO III

“A moral de cada um tem seu papel”

(Rose Ackerman).

3 A RELEVÂNCIA DOS *WHISTLEBLOWERS* NA SOLUÇÃO DE *HARD CASES*

Hard Cases ou casos difíceis é a terminologia empregada por Ronald Dworking⁸⁷ para explicar situações complexas que demandam um esforço hercúleo para apuração, comprovação e julgamento.

Nesse tópico, serão analisados casos polêmicos que puderam ser investigados com o auxílio de programas de *whistleblowers*. Foram selecionadas situações ocorridas nos EUA, que possui um sistema complexo de proteção aos *whistleblowers*, bem como uma das legislações mais sofisticadas do mundo a respeito do assunto. Com a utilização desse instituto, organizações norte-americanas conseguiram prevenir e buscar a responsabilização da corrupção, de fraudes fiscais e no mercado financeiro, de tráfico de pessoas e terrorismo. Também nesse tópico será abordada a utilização de *whistleblower* em investigação ocorrida na Organização das Nações Unidas (ONU) que ilustra a relevância do instituto na solução de casos difíceis.

3.1. Casos *Bradley Birkenfeld* e *John Doe*

A *Internal Revenue Service*⁸⁸ (IRS – receita federal norte-americana) possui um departamento próprio para tratar dos casos envolvendo os *whistleblowers*, denominado “*Whistleblower Office Home*”, setor voltado para a identificação de pessoas que sonegam tributos. Quando o IRS usa as informações fornecidas pelo denunciante para apurar casos de sonegação tributária, o *whistleblower* pode ser recompensado com até 30% do valor do tributo recuperado, além de multas e outras quantias que o fisco

87 DWORKIN, Ronald. *Law's Empire*. New York: Hart Publishing, 1998.

88 O IRS é responsável pela coleta de impostos e pela administração do Internal Revenue Code, o principal órgão da lei tributária estatutária federal dos Estados Unidos. Os deveres do IRS incluem fornecer assistência tributária aos contribuintes e buscar e resolver casos de registros fiscais errados ou fraudulentos. No ano fiscal de 2017, o IRS processou mais de 245 milhões de retornos e arrecadou mais de US \$ 3,4 trilhões em receita bruta, gastando 34 ¢ por cada US \$ 100 arrecadados (UNITED, States. IRS – Whistleblower Home Office. Disponível em <https://www.irs.gov/compliance/whistleblower-informant-award>. Acesso 20.02.2020).

conseguir recuperar⁸⁹.

O IRS paga prêmios às pessoas que fornecem conhecimentos específicos e verossímeis que resultem na efetiva recuperação de tributos, multas, juros ou outros valores do contribuinte sonegador. O IRS busca informações sólidas, não bastando meros “palpites”, especulações ou qualquer tipo de informações manifestamente insubsistentes⁹⁰.

Se os impostos, multas, juros e outros valores em disputa excederem US \$ 2 milhões, e algumas outras qualificações forem atendidas, o IRS paga de 15% a 30% do valor arrecadado. Se o caso tratar de um indivíduo, sua renda bruta anual deve ser superior a US \$ 200.000. Se o denunciante não concordar com o resultado da reclamação, poderá recorrer ao Tribunal Fiscal. Essas regras são encontradas no *Internal Revenue Code IRC Seção 7623 (b)* - Regras para Denúncias⁹¹.

O IRS também tem um programa de prêmios para outros denunciantes - geralmente aqueles que não atingem o limite de US \$ 2 milhões em litígios ou casos envolvendo contribuintes individuais com renda bruta inferior a US \$ 200.000. Nesse caso, os prêmios por meio desse programa são menores, sendo de no máximo 15%, podendo chegar até o valor de US\$ 10 milhões. Além disso, os prêmios são discricionários e o informante não pode contestar o resultado da reivindicação no Tribunal Fiscal. As regras para tais casos encontram-se na *Internal Revenue Code IRC Section 7623 (a)* - Programa de Reclamações de Informantes⁹².

Para o IRS, as fraudes fiscais mais comuns que os *whistleblowers* denunciam são⁹³: falsificação de retorno de imposto, diferimento de renda ou deturpação, deduções falsas ou exageradas, esquemas de *leasing* de empregados ou pagamento de funcionários em dinheiro, declaração falsa de dados de preços de transferência, fraudes contábeis, uso indevido de crédito fiscal, taxas antecipadas abusivas ou pagamentos de *royalties*, lavagem de dinheiro, coberturas fiscais ou abrigos fiscais ilegais, abuso de créditos fiscais estrangeiros, esquemas de “brecha” de jurisdição estrangeira, evasão de

89 UNITED, States. IRS – Whistleblower Home Office. Disponível em <https://www.irs.gov/compliance/whistleblower-informant-award> Acesso em 27.08.2019.

90 HESCH, Joel D. *Reward collect millions for reporting tax evasion*. Whashington: LU Books, 2009. p. 111.

91 UNITED, States. IRS – Whistleblower Home Office. Op. cit.

92 UNITED, States. IRS – Whistleblower Home Office. Op. cit.

93 LAW, Mahany. Whistleblower and fraud recovery lawyers. IRS Whistleblowers Rewards. Disponível em. Acesso <https://www.mahanyertl.com/irs-tax-fraud-whistleblowers/> em 28.08.2019.

impostos especiais sobre o consumo de combustível para motores, avaliações de propriedade impróprias ou fraudulentas, renda estrangeira não declarada ou em contas *offshore* e formulários FBAR não arquivados (Relatório do Banco Estrangeiro e Contas Financeiras).

A proteção dos *whistleblowers* está prevista na Seção 31 da USC §3730 (h) da Lei de Alegações Falsas e proíbe retaliações contra denunciante.

O caso *Whistleblower* Bradley Birkenfeld⁹⁴ foi beneficiário em uma das maiores recompensas já pagas pelo IRS a um denunciante individual. Birkenfeld divulgou um serviço bancário suíço *offshore*, ilegal, que resultou em mais de US \$ 5 bilhões recuperados para os contribuintes norte-americanos. Suas informações forçaram a Suíça a mudar seu tratado internacional com os Estados Unidos, e o maior banco da Suíça foi compelido a revelar os nomes de mais de 4.900 cidadãos americanos que mantinham contas ilegais no exterior. Como premiação, Birkenfeld recebeu uma recompensa de US \$ 104 milhões do IRS *Whistleblower*⁹⁵.

Outro caso, com significativa repercussão internacional, foi o que revelou os crimes de corrupção e lavagem de dinheiro em *offshores* no Panamá. O *whistleblower* *John Doe*⁹⁶ (codinome, em função do sigilo da proteção da sua identidade) entregou cerca de 11,5 milhões de documentos do escritório de Advocacia Mossack & Fonseca ao jornal *Suddeutsche Zeitung*.

De acordo com as declarações e provas apresentadas por *John Doe*, a Mossack & Fonseca era responsável por 200.000 mil contas de *offshores*, em paraísos fiscais, como o Panamá, em que eram utilizadas empresas no exterior para evasão fiscal e, principalmente, lavagem de dinheiro⁹⁷.

As consequências do desvelamento dos fatos por *John Doe*⁹⁸ foram significativas, alertando desvios de milhares de dólares sonogados, envolvendo inclusive a empresa brasileira Odebrecht.

94 MAHANY, Brian. *Saints, Sinners & Heroes. Covert Ops in the War Against The C-Suite Mafia*. New York: Editorial Sutton Hart Press, 2016.

95 LLP. Kohn, Kohn & Colapinto. *Attorneys Experienced in Obtaining IRS Tax Fraud Whistleblower Rewards*. Disponível em <https://www.kkc.com/whistleblower-rewards/tax-fraud>. Acesso em 20.08.2019.

96 DOE, John. *Whistleblower. American Betrayal*. Xlibri Corporation. United States. 2013.

97 BBC. NEWS. *Panama Papers: Source breaks silence on Mossack Fonseca leaks*. 2016. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-latin-america-36232142> Acesso em 22.10.2019.

98 Em 2019, a história de John Doe como Whistleblower virou filme no Netflix com o nome “*Laundry-Lavanderia*”, em que retrata toda a trajetória da sua vida.

Os *whistleblowers* ajudaram o IRS a coletar mais de US \$ 1,4 bilhão em multas criminais, confiscos civis e denúncias de violações no ano fiscal de 2018. Desse valor recuperado, mais de US \$ 300 milhões foram usados para o pagamento de retribuições para os denunciadores do IRS - uma média de 21,7% dos recursos arrecadados⁹⁹.

Como é possível observar, o programa de proteção e premiação do IRS para os *whistleblowers* consegue reaver significativas quantias sonegadas, tornando-se uma importante fonte arrecadatória para o fisco norte-americano.

3.2. Atuação dos *whistleblowers* na Comissão de Valores Imobiliários dos EUA (U.S Securities and Exchange Commission)

A U.S Securities and Exchange Commission (Comissão de Valores Imobiliários dos EUA) possui um setor de atendimento específico para os denunciadores, denominado de *Office of the Whistleblower*.

A assistência e as informações de um denunciante, que sabe de possíveis violações da lei de valores mobiliários, estão entre as armas mais poderosas na repressão das ilicitudes pela Comissão de Valores Mobiliários. O conhecimento das circunstâncias dos ilícitos e a revelação dos indivíduos envolvidos em esquemas criminosos pelos *whistleblowers* ajudam a Comissão a identificar possíveis fraudes e outras violações da lei. Isso permite à Comissão minimizar os danos aos investidores, preservar a integridade dos mercados de capitais e responsabilizar os responsáveis pelas condutas ilegais¹⁰⁰.

A Comissão está autorizada pelo Congresso a fornecer recompensas monetárias a indivíduos elegíveis que apresentem informações originais de alta qualidade. A Comissão, com o auxílio dos denunciadores, tem aplicado cerca de US\$ 1.000.000 em sanções. A média de quantificação das premiações está entre 10% e 30% do dinheiro arrecadado.

Em 26 de março de 2019, na cidade de Washington DC, a Comissão de Valores Mobiliários anunciou o pagamento de prêmios no total de US \$ 50 milhões a dois

99 READY, Tinker. [Whistleblowers helped the IRS collect more money than ever last year: \\$1.4 billion in fines and forfeiture](https://www.whistleblowersblog.org/articles/tax-whistleblowers/). Disponível em <https://www.whistleblowersblog.org/articles/tax-whistleblowers/> em Acesso em 20.08.2019.

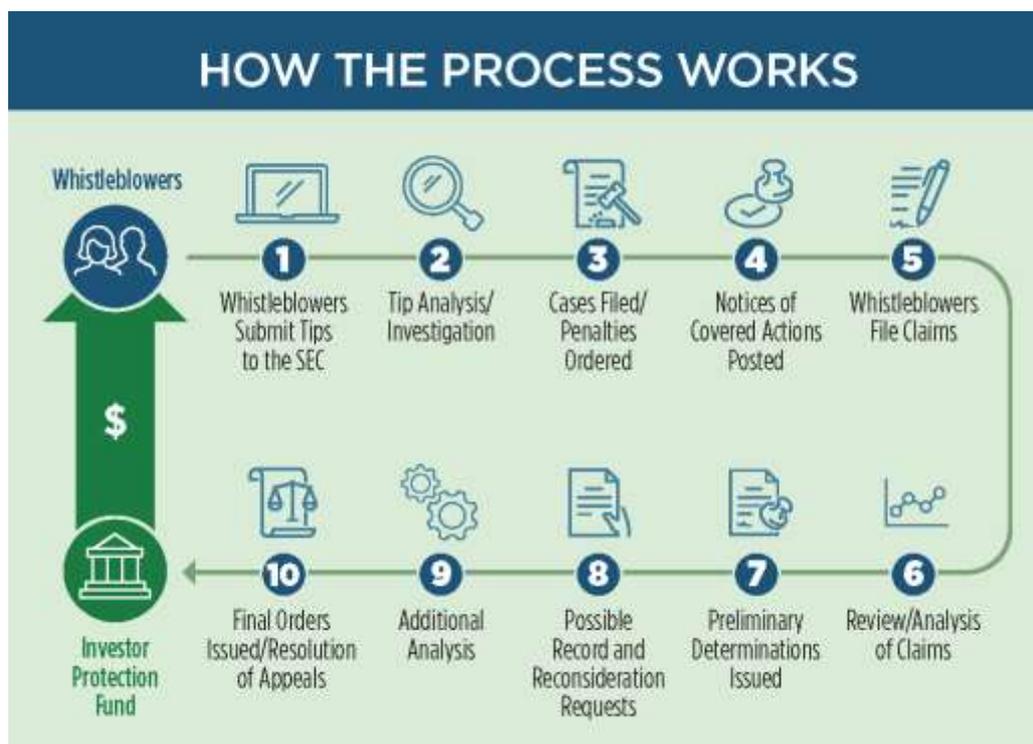
100 UNITED, States. U.S Securities and Exchange Commission. Office of the Whistleblower. Disponível em <https://www.sec.gov/whistleblower>. Acesso em 20.08.2019.

whistleblowers, cujas informações de alta qualidade ajudaram a agência a instaurar uma ação de execução bem-sucedida. Um deles recebeu US \$ 37 milhões e o outro, US \$ 13 milhões. O prêmio de US \$ 37 milhões é o terceiro maior que a Comissão já concedeu, vindo atrás apenas dos US \$ 50 milhões pagos para denunciante conjuntos em março de 2018 e US \$ 39 milhões anunciado em setembro de 2018. Os *whistleblowers* podem se beneficiar de um prêmio quando fornecerem voluntariamente à SEC informações originais, oportunas e verossímeis, capazes de levar a uma ação de execução bem-sucedida. Os prêmios dos denunciante podem variar de 10% a 30% do dinheiro arrecadado quando as sanções monetárias excederem US \$ 1 milhão¹⁰¹.

A SEC protege a confidencialidade e não divulga informações que possam revelar a identidade de um denunciante, seguindo o que estabelece a Lei Dodd-Frank.

Quanto ao funcionamento do processo de apuração das denúncias pelo SEC até a premiação dos *whistleblowers*, há, conforme a ilustração abaixo, 10 fases até a liberação da premiação.

Figura 6 – Processo SEC-USA



Fonte: UNITED, States. U.S Securities and Exchange Commission. Office of the Whistleblower. SEC Awards \$50 Million to Two Whistleblowers. Disponível <https://www.sec.gov/news/press-release/2019-42> Acesso em 20.08.2019.

101 UNITED, States. U.S Securities and Exchange Commission. Office of the Whistleblower. SEC Awards \$50 Million to Two Whistleblowers. Disponível <https://www.sec.gov/news/press-release/2019-42>. Acesso em 20.08.2019.

A premiação dos *whistleblowers* busca combater fraudes financeiras, tendo por objetivo evitar a instabilidade do mercado financeiro, preservar a economia e dar maior segurança aos investimentos no setor.

Os altos índices de premiação ofertados pela SEC mostram a eficiência do programa e seus resultados, até porque o insucesso das investigações não resulta em nenhuma premiação. A participação dos *whistleblowers* na SEC também demonstra que o maior beneficiário são os investidores do mercado financeiro e, indiretamente, a própria sociedade.

3.3. Caso *Digital Realty Trust vs. Somers*

A SEC é responsável pela proteção dos *whistleblowers* em relação às informações reveladas para a apuração de crimes no sistema financeiro, devendo seus nomes, conforme já salientado, serem mantidos em sigilo pela Lei Dodd-Frank.

Todavia, se o *whistleblower* levar primeiramente seu questionamento a respeito dos indícios de prática delitativa para registro interno, e, posteriormente, para a SEC, conforme entendimento da Suprema Corte dos EUA, firmado em 21.02.2018, no caso *Digital Realty Trust vs. Somers* (No. 16-1276), o denunciante perde o direito à proteção nos termos da Lei Dodd-Frank.

De acordo com Stephen M. Kohn, então diretor executivo e agora presidente do Conselho do *National Whistleblower Center* (NWC), e advogado que representa denunciantes "internos" desde 1984, a decisão da Suprema Corte no *Digital Realty Trust v. Somers* (n. 16-1276) foi "devastadora", pois representa um retrocesso a todo programa de proteção dos *whistleblowers* nos EUA:

A grande maioria dos denunciantes denuncia violações diretamente a seus gerentes e programas internos de conformidade corporativa. A remoção de denunciante internos de proteção sob a Lei Dodd-Frank poderia impactar negativamente mais de 90% dos casos de retaliação a fraudes corporativas¹⁰².

A decisão da Suprema Corte dos EUA na *Digital Realty* colocou inúmeros denunciante internos em grave perigo. No entanto, em maio de 2019, foi proposto na Câmara dos Deputados um ato normativo para alterar a definição de denunciante no

102 CENTER, National Whistleblower. Protect the SEC Whistleblower Program. Disponível <https://www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act/> em Acesso em 20.09.2019.

Securities and Exchange Act, HR 2515. Intitulada "A Lei de Reforma da Proteção dos Whistleblowers"¹⁰³, tal projeto de lei garante que os denunciantes internos sejam protegidos exatamente como o Congresso originalmente pretendia, desfazendo os efeitos devastadores da decisão no caso Digital Realty¹⁰⁴. Porém, o referido projeto de lei ainda não foi aprovado, o que demonstra que o sistema de proteção dos *whistleblowers* nos EUA, apesar de ser o mais avançado do mundo, também enfrenta crises de interpretação e exige a atuação segura do Poder Legislativo para evitar retrocessos.

3.4. Caso Kathryn Bolkovac

Um dos casos mais conhecidos na exposição de fatos criminosos em nível mundial, em especial sobre tráfico de pessoas com o fim de exploração sexual, é o Kathryn Bolkovac¹⁰⁵⁻¹⁰⁶. Ela, após árdua batalha contra seus colegas de trabalho na ONU, conseguiu expor o sistema de corrupção e tráfico internacional de pessoas no interior da Bósnia.

Kathryn Bolkovac era funcionária da ONU, com uma significativa experiência na área internacional, contudo, ao deparar-se durante sua atuação no interior da Bósnia com tráfico de mulheres para fins de exploração sexual, revelou que funcionários da ONU trabalhavam junto com traficantes de pessoas. Buscando salvar as vítimas, Kathryn tentou alertar as autoridades superiores sobre o ocorrido, o que acabou lhe custando seu próprio emprego, além de sofrer diversas ameaças.

O problema exposto na ONU trouxe inúmeros alertas para a comunidade internacional, principalmente sobre os laços entre os funcionários internacionais da ONU com o crime organizado. Kathryn Bolkovac conseguiu mostrar ao mundo a profundidade da atuação do crime organizado, bem como a dificuldade que os *whistleblowers* enfrentam ao tentar denunciar tais fatos. Essa história também evidenciou a importância que os *whistleblowers* possuem para enfrentar a corrupção e o crime organizado, pois eles têm informações que dificilmente poderiam chegar ao conhecimento das autoridades investigadoras sem um programa especial de proteção a

103 Cf. UNITED, States. Amendment in the nature of a substitute to h.r. 2515 offered by mr. green of Texas. Disponível em <https://www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2019/06/Amended-HR2515-Language.pdf>. Acesso em 20.09.2019.

104 KOHN, Stephen M.. Protect the SEC Whistleblower Program. Disponível <https://www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act/> em Acesso em 20.09.2019.

105 KOLKOVAC, Kathryn, *The Whistleblower. Sex Trafficking, Military Contractors, and One Woman's Fight for Justice*. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

106 A vida e história de Kathryn estão ilustradas no filme "The Whistleblower".

denunciantes.

3.5 Jane Turner: *Federal Bureau of Investigation* (FBI-U.S)

Uma típica e conceituada agente especial do FBI (*Federal Bureau of Investigation*) dos Estados Unidos da América, com praticamente mais de 25 anos de carreira, Jane Turner¹⁰⁷ liderava o grupo de enfrentamento de crimes contra mulheres e vítimas de violência sexual nas reservas Indígenas de Dakota do Norte.

Diante as constantes falhas e problemas nas investigações identificadas por Jane Turner, em 1999, relatou um possível subtração de provas por agentes dos FBI em uma cena de crime ocorrido na comunidade de Minot, na Dakota do Norte e no Ground Zero em Nova York, pelo pessoal do Minneapolis FBI.¹⁰⁸

A consequência dos relatos de Turner sobre possíveis desvios de comportamentos suspeitos dos seus colegas do FBI não pararam por aí, a *whistleblower* sofreu diversas retaliações em função da sua conduta, dentre elas, a sua remoção do cargo.

De acordo com as informações do NWC (*National Whistleblower Center*) Turner foi uma das principais agentes do FBI na condição de *whistleblower* que posteriormente, conseguiu indenização em face dos EUA, por ter sofrido as retaliações naquela época.

Turner lutou com sucesso contra sua remoção e obteve uma vitória histórica para todos os denunciante do FBI perante o Tribunal de Apelações dos EUA para o Oitavo Circuito. Ela contestou sua retaliação no tribunal federal e ganhou um veredicto unânime do júri a seu favor, obtendo o maior prêmio de indenização compensatória permitido pela lei para funcionários federais. Jane também expôs o roubo de propriedade criminal na cena do crime de 11 de setembro por um punhado de agentes do FBI. Ela foi duramente retaliada por relatar essas violações ao Departamento de Justiça, Inspetor-Geral. Depois de uma batalha de dez anos, ela prevaleceu, tornando-se apenas um dos poucos agentes do FBI a vencer seus casos sob a Lei de Proteção de Denúncias do FBI.¹⁰⁹

O processo judicial de Turner vs. FBI, durou cinco anos contra, na qual um júri concedeu à Sra. Turner os danos compensatórios máximos permitidos sob o Título

¹⁰⁷ TERRY, Waylon Christian. Jane Turner (FBI Whistleblower). Federal Bureau Of Investigation, Christopher John Boyce, Gary Ridgway, Robert Emmet Chamber. FER PUBLISHING. Books For Africa. 2011.

¹⁰⁸ LLP, KOHN, KOHN & COLAPINTO. Whistleblowers. Case Jane Turner. Disponível em <https://www.kkc.com/whistleblower/jane-turner/> Acesso em 19.02.2020.

¹⁰⁹ NWC, National Whistleblower Center. Jane Turner. Whistleblower. Disponível em <https://www.whistleblowers.org/members/jane-turner/> Acesso em 20.02.2020.

VII. A recuperação total, custos, taxas e danos concedidos excederam US \$ 1,5 milhão.¹¹⁰

O caso Turner nos mostra como os *whistleblowers* podem colaborar no enfrentamento aos problemas não só de corrupção institucional, mais procedimentais, tendo em vista, que nesses casos, é muito comum uma primeira pessoa ser prejudicada, para que depois de anos, os responsáveis sejam punidos e somente após uma mudança de entendimento judicial e normativo a sua palavra possa ser levado em consideração.

A *whistleblower* Turner trouxe diversas consequências insitucionais para o FBI, principalmente no papel de aprimoramento do sistema de proteção e investigação dos informantes que relatam não só desvio de comportamentos fora do FBI, como internos.

3.6 Venina Velosa da Fonseca: Operação Lava Jato (Brasil)¹¹¹

Com o exemplo na prática, no caso da Operação Lava Jato, com uma das Gerentes da Petrobrás, Sra. Venina Velosa da Fonseca¹¹² que, ao descobrir as supostas irregularidades¹¹³ no setor em que trabalhava, não demonstrando nenhuma intenção de fazer vista grossa sobre a situação, antes de levar os fatos ao conhecimento das autoridades (no caso Ministério Público Federal e Polícia Federal), apresentou aos seus superiores, como por exemplo de Paulo Roberto Costa¹¹⁴, as informações que constavam as irregularidades, no entanto, como havia uma organização criminosa (núcleo de funcionários públicos corrompidos) instalada na Estatal, sofreu diversas retaliações, ameaças, violência psicológica, o que, não colocou apenas em risco seu

¹¹⁰ LLP, KOHN, KOHN & COLAPINTO. Op. cit.

¹¹¹ Cf. KICHILESKI, Gustavo Carvalho. O INFORMANTE CONFIDENCIAL NO ENFRENTAMENTO À MACROCRIMINALIDADE. Monografia. Faculdade de Direito de Curitiba. 2018, p. 126.

¹¹² O caso da Sra. Venina, pode ser claramente estudado a partir da sua entrevista concedida a emissora de televisão da rede Globo, no Programa “Fantástico”, Disponível em : <<http://g1.globo.com/fantastico/videos/t/edicoes/v/ex-gerente-da-petrobras-diz-ter-alertado-pessoalmente-a-graca-foster-sobre-corrupcao/3846590/>>. Acesso em 23.04.2017.

¹¹³ O termo “irregularidade” aqui utilizado, diz a respeito a verificação de contratos superfaturados, licitações fraudadas, indícios de crimes de corrupção passiva e ativa dos funcionários públicos com empresários e doleiros, mediante o pagamento de propina para aprovar projetos e contratações com grandes empresas do mercado mundial.

¹¹⁴ Um dos Diretores da Petrobras envolvido no escândalo de corrupção na estatal. Foi o 1ª Colaborador da Operação Lava Jato. Foi Condenado nas seguintes ações penais perante a 13ª Vara Federal de Curitiba/PR: nº 508337605.2014.4.04.7000/PR seis anos e seis meses de reclusão e cento e setenta e cinco dias multa; Nº 502621282.2014.4.04.7000/PR, sete anos e seis meses de reclusão; Nº 508336051.2014.4.04.7000/ PR, cinco anos e cinco meses de reclusão e três dias multa; Nº 508335189.2014.4.04.7000/PR, catorze anos e dez meses de reclusão; Nº 508340118.2014.4.04.7000/PR, dez anos de reclusão e duzentos e cinquenta dias multa e Nº 508325829.2014.4.04.7000/PR, doze anos de reclusão e trezentos e quinze dias multa. (BRASIL. Ministério Público Federal. Caso Lava Jato. Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>>. Acesso em 08.10.2019).

cargo, mas, também toda sua família.

A ex-gerente da Petrobras, Venina da Fonseca, foi uma das testemunhas de acusação ouvidas em processos da Operação Lava Jato. A ex-gerente disse que a Petrobras foi informada de que as empreiteiras agiam em um cartel. Outras quatro pessoas também prestaram depoimento. No depoimento, Venina Velosa disse que em 2009 um gerente jurídico da estatal alertou um superior dele sobre a escalada de preços nas obras. Segundo Venina, o gerente pediu que os aditivos fossem feitos de forma mais clara e organizada. “Os pedidos vinham de forma confusa e ficava difícil analisar”, afirma ela¹¹⁵.

Venina Velosa disse que o alerta foi desconsiderado. Segundo ela, o gerente jurídico também tinha provas da existência de cartel em obras da Petrobras.

Nessa situação, ficou demonstrado que, a falta de programas (especializados, como o Informante Confidencial) de proteção aos noticiantes de atos de corrupção, e regulamentação do instituto, fortalece a lei do silêncio na corrupção sistêmica, dificultando e muito a colheita de informações.

Também há outros casos famosos que se enquadram como Informantes Confidenciais, como exemplo de Edward Snowden nos EUA¹¹⁶, o Caso Chelsea Manning nos EUA e o caso Enron, também nos EUA¹¹⁷.

Desta forma, não é admissível que o sistema deva favorecer o corrupto e corruptor, pelo contrário, deve (obrigatoriamente) favorecer ao cidadão honesto e, no caso de Venina, ficou mais do que comprovado a urgência que o Brasil precisa de um instituto de proteção aos noticiantes de atos de corrupção e demais crimes que afetem quase exclusivamente a administração pública e, toda sociedade por consequência.

¹¹⁵JORNAL O GLOBO. “Venina da Fonseca, ex-gerente da Petrobras, presta depoimento”. 2015. Disponível em : < <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/02/venina-da-fonseca-ex-gerente-da-petrobras-presta-depoimento.html>>. Acesso em 21.05.2019.

¹¹⁶ [...] a ameaça a nossa liberdade revelada pelos denunciadores tem raízes sistêmicas muito mais profundas. Edward Snowden deve ser defendido não apenas porque suas ações incomodaram e embaraçaram os serviços secretos americanos – o que ele revelou é algo que não apenas os Estados Unidos, mas todas as outras grandes (e não tão grandes) potências (da China à Rússia, da Alemanha a Israel) estão fazendo (na medida de sua capacidade). As ações de Snowden, assim, fornecem uma base factual a nossas premonições sobre o quanto somos monitorados e controlados – sua lição é global, chegando muito além dos abusos típicos dos americanos. Realmente não aprendemos com Snowden (ou Manning) nada além do que já presumíamos ser verdade – mas uma coisa é pensar nisso de maneira geral e outra é obter dados concretos. É um pouco como saber que seu parceiro sexual o está enganando. Pode-se aceitar o conhecimento abstrato disso, mas a dor surge quando se descobrem detalhes indecentes, quando se conseguem fotografias do que eles fizeram (ŽIŽEK, Slavoj. Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo. Rio de Janeiro: Zahar, 2015, p. 67 e ss).

¹¹⁷ MACEDO, Cássio Rocha de. Prática de *whistleblowing* e direito penal: da possibilidade de uma legislação *whistleblowing* enquanto estratégia de Política criminal. Trabalho de conclusão de curso (monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015, p. 38-48.

A preservação do Estado Democrático de Direito pressupõe o respeito as leis e aos princípios, no entanto, quando maior for o grau de desrespeitos as normas, como visto nos casos de corrupção sistêmicas e imensas organizações criminosas, junto a impunidade, ameaçam a própria existência deste Estado Democrático de Direito pressupõe.

Os avanços das investigações da Operação Lava Jato mostrou ao Brasil um divisor de águas, quando o assunto se trata da responsabilização criminal de criminosos que ocupavam até pouco tempo, os mais altos cargos políticos do governo, como no exemplo do Ex-Presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva¹¹⁸, Ex-Presidente da Câmara dos Deputados Eduardo Cunha¹¹⁹, Ex-Governador do Rio de Janeiro Sergio Cabral¹²⁰ e o Presidente de uma das maiores empreiteiras do país, Marcelo Bahia Odebrecht¹²¹.

Portanto, a busca por uma sociedade justa, está ligado a própria finalidade do princípio da isonomia, ou seja, a lei é para todos, ninguém está acima ou abaixo dela, todos são iguais perante a lei.¹²²

Quanto mais a sociedade for consciente de seu papel na preservação do Estado Democrático de Direito, maior será as chances que este seja respeitado e preservado.

3.7 Tribunal Europeu de Direitos Humanos: Caso Guja vs. República da Moldávia

O Tribunal Europeu de Direitos Humanos (TEDH) tem como finalidade fiscalizar o respeito e cumprimento dos princípios estabelecidos na Convenção Europeia de Direitos Humanos, em que, após ser provocado, se pronunciará a respeito situações arguidas. As decisões do TEDH, são vinculativas apenas para os 47 países

¹¹⁸ Condenado por Crime de Corrupção Passiva e Lavagem de Dinheiro nos autos nº 5046512-94.2016.4.04.7000, da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

¹¹⁹ Condenado por Crime de Corrupção Passiva, Lavagem de Dinheiro e Evasão de Divisas nos autos nº 505160623.2016.4.04.7000, da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

¹²⁰ Condenado por Crime de Corrupção Passiva e Lavagem de Dinheiro nos autos nº 506327136.2016.4.04.7000, da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

¹²¹ Condenado por Crime de Corrupção Passiva e Lavagem de Dinheiro nos autos nº 5063271-36.2016.4.04.7000, da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR.

¹²² Esta afirmação ficou recentemente evidente na Sentença (autos nº 5046512-94.2016.4.04.7000) proferida pelo juízo da 13ª Vara Federal de Curitiba/PR, em que houve a condenação do Ex-Presidente da República, eis o trecho: “[...] É de todo lamentável que um ex-Presidente da República seja condenado criminalmente, mas a causa disso são os crimes por ele praticados e a culpa não é da regular aplicação da lei. Prevalece, enfim, o ditado "não importa o quão alto você esteja, a lei ainda está acima de você" (uma adaptação livre de "*be you never so high the law is above you*"). (BRASIL, Justiça Federal do Paraná. Processo nº 5046512-94.2016.4.04.7000 da 13ª Vara Federal de Curitiba. Disponível em <<https://www.jfpr.jus.br/>>. Acesso em 22.02.2019.

signatários.¹²³

De acordo com TEDH, a proteção a ser verificada dos *whistleblowers* ou denunciadores de atos de corrupção e/ou ilícitos que lesem a administração pública, está ligada ao artigo 10 da referida convenção, sobre a proteção ao direito humano da liberdade de expressão.

ARTIGO 10º Liberdade de expressão - 1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia. 2. O exercício desta liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a protecção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.¹²⁴

A referida disposição menciona os verbos “transmitir” *informações* ou *ideias* sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas, bem como no item 2, dispõe que o pleno exercício dessas liberdades, podem estar submetidas a condições previstas em lei, que busquem garantir a segurança da sociedade e prevenção de delitos.

É inegável, portanto, que a faculdade do pleno exercício da liberdade de expressão está interligado à proteção dos informantes de atividades delituosas.

O caso Guja¹²⁵ vs. República da Moldávia, em que o processo teve origem em um pedido (nº 14277/04) contra a República da Moldávia, apresentado ao Tribunal nos termos do artigo 34 da Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (“a Convenção”) de Iacob Guja (“Requerente”) em 30 de março de 2004. O requerente alegou uma violação do seu direito à liberdade de expressão nos termos do artigo 10 da Convenção, em particular o direito de transmitir informações, na sequência, posteriormente, teve como retaliação a sua demissão do Ministério Público por divulgar dois documentos que, em sua opinião, revelavam

¹²³ RIGHTS, European Court of Human. Disponível em https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/doc_info&c= Acesso em 20.02.2020.

¹²⁴ RIGHTS, European Court of Human. Convenção Europeia do Direito do Homem. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf Acesso 29.02.2020.

¹²⁵ Cf. RAMOS, João Antonio Alencastre. A proteção de denunciadores de corrupção e criminalidade conexa. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses. Universidade de Lisboa. Faculdade de Direito. 2018, p. 41.

interferências por um político de alto escalão em processo criminal pendente.

O caso ocorreu em 21 de fevereiro de 2002, quando quatro policiais prenderam dez pessoas suspeitas de crimes relacionados às eleições de políticos, tendo um deles como suspeito de ser o líder de uma organização criminosa.

Após a prisão, os suspeitos foram libertados, e, reclamaram que os quatro policiais além de prenderem ilegalmente, teriam lhe causado maus tratos (a serem considerados como tortura).

A referida reclamação dos policiais ocasionaram a investigação dos mesmos. Em junho de 2002, os policiais escreveram cartas, assinadas em conjunto, ao Presidente Voronin, ao Primeiro Ministro Tarlev e ao Vice-Presidente do Parlamento, Mişin, buscando proteção contra a acusação.

Na carta, os policiais além de expor suas opiniões sobre o processo criminal, reclamaram que as ações do Ministério Público (investigavam os policiais) eram abusivas.

Em janeiro de 2003, o Sr. Voronin visitou o Centro de Combate ao Crime Econômico e à Corrupção, local em que discutiu entre outros aspectos, o problema da pressão indevida que alguns funcionários públicos estavam exercendo sobre as instâncias policiais em relação a processos criminais pendentes. O presidente fez um chamado para combater a corrupção e pediu aos policiais que desconsiderassem qualquer tentativa de funcionários públicos de pressioná-los. As declarações do presidente foram divulgadas pela mídia. Em uma data não especificada, e, o referido processo criminal contra os policiais foi interrompido, sem motivo.

A decisão do referido Tribunal Europeu (TEDH), entendeu que: **1)** O pedido dos policiais, é admissível, bem como considerou que houve uma violação do artigo 10 da Convenção; **2)** Condenando o que o Estado demandado pague ao requerente, no prazo de três meses, \$ 10.000 euros (dez mil euros) por danos pecuniários e não pecuniários em \$ 8.413 euros (oito mil quatrocentos e treze euros) por custos e despesas, cujos montantes serão convertidos na moeda do Estado demandado à taxa aplicável na data do pagamento.¹²⁶

O caso *Caso Guja vs. República da Moldávia*, serve como parâmetro para compreensão da maneira ativa que o TEDH defende a proteção dos direitos humanos

¹²⁶ RIGHTS, European Court of Human. Convenção Europeia do Direito do Homem. Caso Guja vs. República da Moldávia. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf Acesso 29.02.2020.

como a liberdade de expressão, além de cobrarem dos estados participantes da corte, adoção de medidas que melhorem a proteção dos direitos e sua responsabilização pecuniária caso descumpram.

CAPÍTULO IV

“O que mais preocupa não é nem o grito dos violentos, dos corruptos, dos desonestos, dos sem-caráter, dos sem-ética. O que mais preocupa é o silêncio dos bons”.

(Martin Luther King).

4 POLÍTICA CRIMINAL VOLTADA AO INCENTIVO DO WHISTLEBLOWING NO BRASIL: PACOTE ANTICRIME

A política, compreendida como a *arte de governar*, tem por finalidade praticar atos que satisfaçam os interesses públicos e sociais.

Desde a época de Aristóteles, na *polis*, o governo deve pautar suas condutas buscando a solução dos problemas sociais. Questões permanentes, como segurança, saúde e educação, devem constar em qualquer plano de governo.

Na definição de Zaffaroni

[...] por política criminal, puede entenderse la política respecto del fenómeno criminal, lo que no sería más que un capítulo de la política general. En este sentido política criminal sería el arte o la ciencia del gobierno respecto del fenómeno criminal, y no podría oponerse nunca al derecho penal, puesto que el derecho penal no podría ser más que un aspecto de su materialización o instrumentación legal [...] Podemos afirmar que la política criminal es la ciencia o el arte de seleccionar los bienes que deben tutelarse jurídico-penalmente y los senderos para efectivizar dicha tutela, lo que ineludiblemente implica el sometimiento a crítica de los valores y senderos ya elegidos”.¹²⁷

Nas últimas décadas, com o avanço tecnológico, a globalização, a maior complexidade das relações econômicas, o pluralismo político e a diversidade cultural, estruturas tradicionais de combate à criminalidade tornaram-se ultrapassadas.

¹²⁷ ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de derecho penal: parte general*. Buenos Aires; Ediar, 1985. p. 86. “[...] por política criminal, a política em relação ao fenômeno criminal pode ser entendida, o que não seria mais do que um capítulo da política geral. Neste sentido, a política criminal seria a arte ou ciência do governo com relação ao fenômeno criminal, e nunca poderia se opor ao direito penal, uma vez que o direito penal não poderia ser mais do que um aspecto de sua materialização ou instrumentação legal [...] Podemos afirmar que a política criminal é a ciência ou a arte de selecionar os bens que devem ser protegidos juridicamente-criminalmente e os caminhos para efetivar essa tutela, o que inevitavelmente implica a submissão à crítica dos valores e caminhos já escolhidos” (Tradução livre).

O fortalecimento das organizações criminosas, a lesão a bens jurídicos supraindividuais, a lavagem de dinheiro e a transnacionalização dos delitos, entre outros aspectos, desafiam a criação de novas políticas criminais.

As medidas legislativas de política criminal devem procurar solucionar ou minimizar o problema para o qual ela foi pensada, bem como trazer benefícios com sua implantação, e não gerar mais problemas, que causem retrocessos.¹²⁸

O artigo 5º, § 3º, do Código de Processo Penal brasileiro, vigente desde 03 de outubro de 1941, afirma que qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito policial.

Porém, o *whistleblowing*, como técnica de política criminal, pretende criar incentivos extras para que comportamento ilícitos possam ser revelados e, com isso, otimizar a eficiência das investigações. Portanto, busca-se a colaboração daqueles que conheçam os fatos delitivos para a melhor solução de crimes que dependem destas informações de pessoas que integram as organizações públicas ou privadas.¹²⁹

4.1 Análise crítica do *whistleblowing* no Pacote Anticrime

O Pacote Anticrime tem por objetivo apresentar um conjunto de alterações legislativas para aprimorar o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileira. Entre as medidas propostas, pretende-se: assegurar a execução provisória da condenação criminal após julgamento em segunda instância; aumentar a efetividade do Tribunal do Júri; endurecer o cumprimento das penas; alterar o conceito de organização criminosa; elevar penas em crimes relativos a armas de fogo; aprimorar o perdimento do

¹²⁸ Em sentido de inovação de técnicas de investigação, saliente-se o artigo 3º da Lei 12.850 de 2013, que prevê: “Art. 3º Em qualquer fase da persecução penal, serão permitidos, sem prejuízo de outros já previstos em lei, os seguintes meios de obtenção da prova: I – colaboração premiada; II – captação ambiental de sinais eletromagnéticos, ópticos ou acústicos; III – ação controlada; IV – acesso a registros de ligações telefônicas e telemáticas, a dados cadastrais constantes de bancos de dados públicos ou privados e a informações eleitorais ou comerciais; V – interceptação de comunicações telefônicas e telemáticas, nos termos da legislação específica; VI – afastamento dos sigilos financeiro, bancário e fiscal, nos termos da legislação específica; VII – infiltração, por policiais, em atividade de investigação [...]; VIII – cooperação entre instituições e órgãos federais, distritais, estaduais e municipais na busca de provas e informações de interesse da investigação ou da instrução criminal.”

¹²⁹ COSTA, Leonardo Dantas. Whistleblowing como instrumento de combate à corrupção: delineamento do instituto e a pertinência de uma legislação fomentadora de denúncias internas na Administração Pública brasileira. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 150, p. 189-233, dez. 2018. [RT on-line].

produto de crime; permitir o uso do bem apreendido pelos órgãos de segurança pública; evitar a prescrição; introduzir soluções negociadas no Código de Processo Penal e na Lei de Improbidade Administrativa; modificar a competência para facilitar o julgamento de crimes complexos com reflexos eleitorais; tipificar o uso de caixa dois nas eleições, além de medidas para melhorar a investigação criminal (como o funcionamento do banco nacional de perfil genético, a atualização da lei de interceptação telefônica, a introdução do agente encoberto nas leis de drogas, de lavagem de dinheiro e de armas e, a criação de banco nacional multibiométrico e de impressões digitais).

Nesse contexto, o Pacote Anticrime modificou o termo do “*informante do bem*”, também denominado de *whistleblower*, por intermédio de alterações na Lei 13.608/2018¹³⁰, nas seguintes disposições:

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

De início, é importante salientar que os *whistleblowers* são *colaboradores juridicamente desinteressados*¹³¹, isto é, diferentemente dos colaboradores premiados (Lei 12.850/2013, arts. 4º a 6º), os informantes não são coautores ou partícipes da organização criminosa, não relatando infrações penais em troca de benefícios processuais (como o perdão judicial, a redução da pena e a admissão de progressão de regime ainda que ausentes os requisitos objetivos).

Podem ser *whistleblowers* servidores públicos ou empregados privados que se disponham a denunciar atos ilícitos praticados por seus superiores hierárquicos ou por seus colegas de trabalho. Contudo, o Projeto Anticrime restringe o alcance do instituto à Administração Pública.

¹³⁰ Cf. SOUZA, Renne Do ó . Lei Anticrime: Comentários à lei nº 13.964/2019. Editora D’Plácido. São Paulo, 2020, p.325.

¹³¹ ARRAS, Vladimir. *Whistleblowers*, informantes e delatores anônimos. In: *A jurisprudência no Supremo Tribunal Federal: temas relevantes*. Coord. Viviana Damiani Zanellato. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013. p. 363-364.

As informações podem ser reveladas na própria estrutura da entidade na qual o crime foi praticado (por intermédio de canais de *compliance*, controladorias, corregedorias, ouvidorias etc.) ou serem levadas diretamente aos órgãos públicos responsáveis pela investigação (autoridade policial, Ministério Público, Receita Federal etc.).¹³²

Tais informações também podem ser levadas aos meios de comunicação, que são instituições que podem publicar os fatos e, desencadear investigações¹³³. Nesse sentido, é importante destacar o papel do jornalismo investigativo. O caso *Watergate*, por exemplo, os repórteres Bob Woodward e Carl Bemstein, do jornal *The Washington Post*, mediante informações recebidas de uma pessoa conhecida apenas por Garganta Profunda (*Deep Throt*), conseguiram, em 18 de junho de 1972, após meses de investigações, estabelecer a ligações entre a Casa Branca e cinco pessoas que foram detidas quando tentavam fotografar documentos e instalar aparelhos de escuta no escritório do Partido Democrata. Essa reportagem, confirmada pela apreensão de fitas gravadas e pela investigação oficial, culminou na renúncia do então Presidente da República e candidato à reeleição Richard Nixon, em 9 de agosto de 1972.¹³⁴

Com a finalidade de proteção da identidade do informante, somente em 31 de maio de 2005, os jornalistas Bob Woodward e Carl Bemstein revelaram quem era o *Deep Throt*, isto é, que as informações foram fornecidas por Willian Mark Flet (1913-2008), então vice-presidente do Federal Bureau of Investigation (FBI).¹³⁵

Os informantes têm assegurado proteção *integral* contra retaliações, conforme será analisado mais abaixo, e estará isento de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, salvo se tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas. Com efeito, protege-se apenas o *whistleblower* de boa-fé, isto é, aquele que relata informações sobre crimes acreditando estar narrando fatos verdadeiros. Por isso, ele não pode ser responsabilizado se, mesmo por culpa, no curso das investigações, as informações não se mostrem corretas.

Comprovada a falsidade dolosa da imputação feita pelo informante, a sua identidade deve ser revelada para possibilitar a respectiva responsabilização pelos

¹³² COSTA, Leonardo Dantas. Op. cit.

¹³³ Idem.

¹³⁴ PERRY, James M. "Watergate Case Study". *Class Syllabus for "Critical Issues in Journalism."*. Columbia School of Journalism, Columbia University. Retrieved July 27, 2018.

¹³⁵ YENSER, Pamela; Yenser, Kelly (Fall 2005). "Mark Felt's deep secret". *Here We Have Idaho*. University of Idaho. (Alumni magazine). p. 8.

crimes de denúncia caluniosa (CP, art. 339) ou de falso testemunho (CP, art. 342), sem prejuízo das sanções civis¹³⁶.

4.1.1. Interesse público para a revelação da identidade do informante vs. proteção da identidade

O pressuposto para a concretização do direito de relatar informações sobre crimes é justamente a proteção da identidade do informante.

Por meio dessa tutela é que se resguarda a integridade física e psíquica, respeita a dignidade e garante a segurança do *whistleblower* e de seus familiares, prevenindo possíveis retaliações.

O Pacote Anticrime protege a identidade do informante da seguinte forma:

Art. 4º-B. O informante terá direito à preservação de sua identidade, a qual apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

Parágrafo único. A revelação da identidade somente será efetivada mediante comunicação prévia ao informante e com sua concordância formal. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

Como regra geral, a identidade do informante deve ser preservada. Excepcionalmente, ela pode ser revelada, nas seguintes hipóteses: a) relevante interesse público; b) ou interesse concreto para apuração dos fatos.

No mesmo sentido, é o artigo 58 do Projeto de Lei 4850/2016, resultante de iniciativa popular (Dez medidas contra a corrupção), *in verbis*:

“Art. 58. Nas esferas administrativa, cível e criminal, poderá o Ministério Público resguardar o sigilo da fonte de informação que deu causa à investigação relacionada à prática de ato de corrupção, quando se tratar de medida essencial à obtenção dos dados ou à incolumidade do noticiante ou por outra razão de relevante interesse público, devidamente esclarecidas no procedimento investigatório respectivo. Parágrafo único. O Ministério Público poderá arrolar agente público, inclusive policial, para prestar depoimento sobre o caráter e a confiabilidade do informante confidencial, os quais deverão resguardar a identidade deste último, sob pena de responsabilidade”.

136 CAMBI, Eduardo; DOTTE, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo d'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOKILOSKI, Sandro Marcelo. *Curso de Processo Civil completo*. São Paulo: RT, 2017. p. 609.

A figura do informante não se confunde com a da testemunha. Esta precisa ser identificada. O artigo 450 do Código de Processo Civil, por exemplo, exige que a parte, ao arrolar a testemunha, apresente, sempre que possível, o nome, a profissão, o estado civil, a idade, o número de inscrição no Cadastro de Pessoas Físicas (CPF), no número de registro de identidade (RG) e o endereço completo da residência e do local de trabalho. Pretende-se, dessa forma, melhor identificar as testemunhas, o que contribui para evitar homônimos e permite que a parte contrária tenha mais elementos para contraditar a testemunha e, caso ela não seja encontrada, é mais fácil a sua localização pelos sistemas de busca (v.g., SERPRO – Serviço Federal de Processamento de Dados)¹³⁷.

A atuação do *whistleblower* pode se circunscrever aos atos de investigação, não precisando o seu depoimento ser, necessariamente, realizado em juízo. A partir das informações trazidas por ele, caberá às autoridades públicas responsáveis pela apuração dos crimes buscar outras fontes e meios de prova para comprovar a materialidade do delito e os indícios de autoria.

Como a identidade do informante não é conhecida, as informações por ele prestadas podem constituir prova documental, mas, para não ferir as garantias constitucionais do contraditório e da ampla defesa, ninguém poderá ser condenado apenas com base no depoimento (extrajudicial e judicial) prestado pelo informante.

Caso se pretenda ampliar o valor dos elementos probatórios trazidos pelo informante, será necessário avaliar se é o caso de revelar a sua identidade, a fim de que ele seja ouvido em juízo. Nessa hipótese, é imprescindível o consentimento expresso do informante. Sem isso, nem a parte, nem o Estado-juiz podem coagí-lo a prestar informações em juízo.

No entanto, na situação do *whistleblower* ser arrolado como testemunha ou vir a ser um informante do juízo, é dever do Estado assegurar todas as medidas de proteção para evitar possíveis retaliações.

Importante, ainda, destacar que o *whistleblower* está em posição diferente do informante anônimo. Aquele se identifica, mas não tem a sua identidade revelada, enquanto este não se sabe quem é, podendo se esconder atrás do anonimato, o que dá

¹³⁷ Ibidem, p. 608-609.

margem a toda sorte de relatos, inclusive os de má-fé. É, por isso, que se faz necessário ter maiores precauções com o informante anônimo, afinal, o artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República afirma ser livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato.

O Supremo Tribunal Federal admite a deflagração da persecução penal pela chamada denúncia anônima, desde que ela seja seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos nela noticiados antes da instauração do inquérito policial¹³⁸.

Ademais, nos EUA, a Suprema Corte distingue as informações trazidas pelos *whistleblowers* dos informantes anônimos. Nos casos *McCray v. Illinois*¹³⁹ e *Adams v. Williams*¹⁴⁰, considerou-se que os relatos e os elementos de provas trazidos pelos *whistleblowers* correspondem a corroboração da causa provável¹⁴¹, ou seja, a formação de indícios suficientes da existência de crime, o que equivale, no Brasil, ao *fumus comissi delicti*. Com efeito, pressupondo que o *whistleblower* está de boa-fé, deve-se presumir a veracidade de seu relato, em detrimento de uma mera denúncia anônima¹⁴².

Por sua vez, o projeto de lei modelo da OEA, em seu artigo 11, dispõe sobre a proteção da identidade do informante:

“Artículo 11. Reserva de identidad del denunciante. Las denuncias presentadas con reserva de identidad serán registradas con un código numérico especial que identifique al denunciante. Se mantendrá un registro cronológico de las personas que intervengan en el trámite de las denuncias presentadas con reserva de identidad, quedando impedidas de divulgar cualquier información relacionada con la identidad de los denunciantes. El incumplimiento de esta disposición dará lugar a responsabilidad administrativa, civil y/o penal que corresponda, de conformidad con lo previsto en el capítulo VII de esta ley”¹⁴³.

¹³⁸ STF, ARE 1120771 AgR-segundo, rel. Min. Roberto Barroso, 1ª T., j. 05.10.2018, DJe 06.11.2018.

¹³⁹ UNITED STATES Supreme Court. *McCray v. Illinois*, 386 U.S. 300 (1967). Disponível em: [www.supremecourt.gov]. Acesso em: 05.02.2019.

¹⁴⁰ UNITED STATES. Supreme Court. *Adams v. Williams*, 407 U.S. 143 (1972). Disponível em: [www.supremecourt.gov]. Acesso em: 05.02.2019.

¹⁴¹ CAMBI, Eduardo; GUARAGNI, Fábio André. *Ministério Público e princípio da proteção eficiente*. São Paulo: Almedina, 2016; MENDONÇA, Andrey Borges de. Do processo e julgamento. In In: CARLI, Carla Veríssimo de (Org.). *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011. p. 501-503.

¹⁴² VAUGHN, Robert G. State Whistleblower Statutes and the future of whistleblower protection. *Administrative Law Review*, v. 51, 1999. p. 603.

¹⁴³ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*. Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019. “Artigo 11. Reserva da identidade do reclamante. Reclamações apresentadas com uma reserva de identidade serão registradas com um código numérico especial que identifica o reclamante. Um registro cronológico das pessoas envolvidas no processamento de reclamações arquivadas com reserva de identidade será mantido, sendo

Na sequência, o referido projeto da OEA, no artigo 22, apresenta medidas protetivas adicionais aos informantes. Assim, a tutela da identidade do informante se desdobra na proteção do seu nome, domicílio, lugar de trabalho, profissão ou qualquer outro meio que coloque em risco sua vida:

“Artículo 22. Medidas adicionales de protección. Previa solicitud, las autoridades competentes podrán otorgar excepcionalmente las siguientes medidas adicionales de protección a los testigos de actos de corrupción siempre que se considere que está en peligro o vulnerabilidad, real o potencial, la integridad física del testigo, de su grupo familiar, la de sus bienes, y/o existe una variación injustificada de sus condicionales laborales.

1. Medidas adicionales de protección personal:

a) La reserva de su identidad en las diligencias que intervenga imposibilitando que en las actas se haga mención expresa a su nombre, domicilio, lugar de trabajo, profesión o cualquier otro dato que ponga en evidencia al testigo”¹⁴⁴.

Portanto, não basta assegurar a identidade do informante, para o sucesso dos programas de *whistleblowing* é indispensável a previsão de medidas adicionais de proteção.

4.2 (In)suficiência da Lei de Proteção às Testemunhas para tutelar os *whistleblowers*

O programa de proteção as testemunhas é regulamentado pela Lei 9.807/99 e, pelo artigo 4º-C do Pacote Anticrime prevê medidas protetivas, estendidas especialmente aos *whistleblowers*.

Além disso, a proposta legislativa prevê proteções adicionais e diferenciadas em relação às testemunhas, nos seguintes termos:

impedido de divulgar qualquer informação relacionada à identidade dos reclamantes. O não cumprimento desta disposição resultará em responsabilidade administrativa, civil e/ou criminal que corresponda, de acordo com as disposições do Capítulo VII desta lei” (Tradução livre).

¹⁴⁴ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*. Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019. “Artigo 22. Medidas adicionales de protección. Mediante solicitud, las autoridades competentes pueden excepcionalmente conceder as seguintes medidas adicionales de protección a testemunhas de atos de corrupção sempre que a integridade física da testemunha, de seu grupo familiar ou de seu grupo familiar seja considerada em perigo ou vulnerabilidade, real ou potencial. seus ativos e/ou há uma variação injustificada de suas condições de trabalho. 1. Medidas adicionales de protección pessoal: a) A reserva da sua identidade no processo que intervém, impossibilitando a acta de mencionar expressamente o seu nome, endereço, local de trabalho, profissão ou qualquer outra informação que exponha a testemunha” (Tradução livre).

Art. 4º-C. Além das medidas de proteção previstas na [Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999](#)¹⁴⁵, será assegurada ao informante proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar, tais como demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

§ 1º A prática de ações ou omissões de retaliação ao informante configurará falta disciplinar grave e sujeitará o agente à demissão a bem do serviço público. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

§ 2º O informante será ressarcido em dobro por eventuais danos materiais causados por ações ou omissões praticadas em retaliação, sem prejuízo de danos morais. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

§ 3º Quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

A interpretação do § 1º do artigo 4º-C demonstra que sua aplicação é devida no âmbito da Administração Pública, quando o autor das retaliações ao informante é o agente público. O Projeto Anticrime, contudo, se vale da expressão “a bem do serviço público”. Porém, a demissão a bem do serviço público, presente no antigo Estatuto do Servidor Público Federal (Lei 1.711/52) e na Lei 8.027/90 (LGL\1990\31), foi revogada pela Lei 8.112/90 (LGL\1990\46).

O projeto modelo da OEA, por sua vez, no artigo 2º, alínea “f”, define as medidas de proteção, *in verbis*:

“Art. 2º [...] f) ‘Medidas de protección’. – Conjunto de providencias dispuestas por la autoridad otorgante orientadas a proteger el ejercicio de los

145 Depreende-se do art. 7º da Lei 9.807/1999, que o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas compreende, dentre outras medidas, aplicadas isolada ou cumulativamente em benefício da pessoa protegida, segundo a gravidade e as circunstâncias de cada caso: I - segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações; II - escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para a prestação de depoimentos; III - transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção; IV - preservação da identidade, imagem e dados pessoais; V - ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda; VI - suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar; VII - apoio e assistência social, médica e psicológica; VIII - sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida; IX - apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

derechos personales y laborales de los denunciantes y testigos de actos de corrupción, así como el procesamiento en sede administrativa o judicial de los actos de corrupción. Su aplicación dependerá de la información suministrada, las circunstancias y condiciones de vulnerabilidad evaluadas por la autoridad otorgante y, cuando corresponda, se extenderán al grupo familiar¹⁴⁶.

Ademais, o projeto da OEA possui um capítulo específico sobre as medidas de proteção. O artigo 18, por exemplo, prevê medidas protetivas especiais no ambiente de trabalho, incluindo assistência médica, policial e mudança de residência:

“Artículo 18. Medidas adicionales de protección. Previa solicitud, las autoridades competentes podrán otorgar excepcionalmente las siguientes medidas adicionales de protección a los denunciantes de actos de corrupción siempre que se considere que está en peligro o vulnerabilidad, real o potencial, la integridad física y/o psicológica del denunciante, de su grupo familiar, la preservación de sus bienes, y/o que existe una variación injustificada de sus condicionales laborales de la que puede inferirse una retaliación en su contra.

1. Medidas adicionales de protección personal:

a) Protección policial. b) Cambio de residencia u ocultación del paradero (esta medida podrá tener una aplicación extraterritorial de manera excepcional). c)Asistencia médica y/o psicológica de ser el caso.

2. Medidas adicionales de protección laboral:

a) Traslado de dependencia administrativa dentro de la entidad sin desmejorar sus condiciones laborales. b) Traslado de lugar de trabajo sin desmejorar sus condiciones laborales. c)Licencia con goce de sueldo.

El otorgamiento de las medidas adicionales de protección se hará mediante resolución motivada de la autoridad otorgante.

Las medidas adicionales de protección a que se refiere este artículo se extenderán mientras dure el peligro que las motiva, incluso con posterioridad a la culminación de los procesos de investigación y sanción del acto de corrupción a que hubiera lugar, independientemente del resultado de los mismos¹⁴⁷.

¹⁴⁶ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*. Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019. “Art. 2. [...] f) ‘Medidas de proteção.’ – Um conjunto de medidas ordenadas pelo poder concedente que visam proteger o exercício dos direitos pessoais e trabalhistas dos denunciantes e testemunhas de atos de corrupção, bem como a acusação em instâncias administrativas ou judiciais de atos de corrupção. Sua aplicação dependerá das informações fornecidas, das circunstâncias e condições de vulnerabilidade avaliadas pelo poder concedente e, quando for o caso, serão estendidas ao grupo família” (Tradução livre).

¹⁴⁷ ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*. Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019. “Artigo 18. Medidas adicionales de protección. A pedido, as autoridades competentes podem prever excepcionalmente as seguintes medidas adicionais para proteger os denunciantes de atos de corrupção quando julgar que é ameaçada ou vulnerável, real ou potencial à integridade física e/ou psicológica do queixoso, o seu grupo família, a preservação de seus bens, e / ou que há uma variação injustificada de seus condicionais de trabalho a partir dos quais uma retaliación contra eles pode ser inferida. 1. Medidas adicionais de proteção pessoal: a) Proteção policial. b) Mudança de residência ou ocultação do paradeiro (esta medida pode ter

Por último, o Projeto de Lei 3.165/2015, em tramitação na Câmara dos Deputados, apresenta um rol mais abrangente que o Pacote Anticrime de medidas protetivas. Estabelece, por exemplo, que o servidor público que revele informação de interesse público tem direito a não ser removido ou redistribuído de ofício, por até dois anos, podendo esse prazo ser prorrogado pelo juiz competente, a requerimento do Ministério Público. Também tem assegurado o direito à manutenção de lotação, com ou sem modificação de sede ou quadro, quando indispensável à manutenção de sua integridade física ou psicológica, e ao exercício de suas funções. E, ainda, o direito de não ser aplicada qualquer penalidade que caracterize discriminação, retaliação, represália ou punição pelo fato ou sob o fundamento de revelação de informação de interesse público. Também, o servidor público não poderá ser prejudicado em avaliação de desempenho, se estiver em estágio probatório, em procedimento de avaliação periódica de desempenho (CR, art. 41, § 1º, inc. III), se for servidor público estável; ou em avaliação especial de desempenho para aquisição da estabilidade, se for servidor não estável.

Portanto, a construção de um programa de atuação efetivo de *whistleblowing* exige a previsão de um conjunto de medidas especiais voltadas à proteção do direito de relatar informações sobre crimes contra a Administração Pública. Nesse sentido, a experiência norte-americana (*Whistleblowers Protection Action*¹⁴⁸), o projeto modelo da OEA, mas também o Projeto de Lei 3.165/2015 prevêem um sistema de proteção mais abrangente e favorável à prática segura do *whistleblowing* que o Pacote Anticrime. Ademais, para que todas as medidas necessárias para a proteção sejam efetivadas, é importante a previsão de um fundo especial para cobrir as despesas de um Programa de Incentivo à Revelação de Informações¹⁴⁹.

uma aplicação extraterritorial de maneira excepcional). c) Assistência médica e / ou psicológica, se aplicável. 2. Medidas adicionais de proteção trabalhista: a) Transferência de dependência administrativa dentro da entidade sem prejudicar suas condições de trabalho. b) Transferência de local de trabalho sem deteriorar suas condições de trabalho c) Deixar com pagamento. A concessão de medidas de proteção adicionais será feita por resolução fundamentada do poder concedente. [...] medidas adicionais de proteção referidos no presente artigo devem estender a duração do perigo que motiva, mesmo após a conclusão do processo de investigação e punição de atos de corrupção que poderia ter lugar, independentemente do resultado destes” (Tradução livre).

148 UNITED STATES, OAS, Rule 101.11. Procedures for Whistleblowers and Protections Against Retaliation. Disponível em http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403_APPENDIX_A.doc. Acesso em 28.02.2019.

149 Nesse sentido, o art. 5º do Projeto de Lei 1.701/2011, em tramitação na Câmara dos Deputados, estabelece: “A União criará um Fundo de Recepção e Administração de bens e valores recuperados em processos judiciais relativos aos crimes de que trata o artigo 1º desta lei [crime de ordem econômica

4.3 Recompensa do *whistleblower*

A narrativa de informações, especialmente as que são intrínsecas às organizações, que possam auxiliar na investigação de crimes, é uma forma de exercício da cidadania e um modo de contribuir para o bem comum. Por isso, o exercício do direito de relatar não precisa nem deve ser sempre precedido de premiação.

Porém, a recompensa ao *whistleblower* é uma forma de incentivo financeiro para a obtenção de informações indispensáveis para se conseguir, efetivamente, prevenir, reprimir ou apurar crimes contra a Administração Pública.

Desde meados do Século XII, por meio da lei promulgada pelo Rei *Wihfred Of Kent*, havia uma previsão sobre uma recompensa entregue àquele que comunicasse a violação da lei de guardar o sábado ao Rei¹⁵⁰:

“Se um homem livre trabalhar durante o período proibido [i.e., o Shabat], deverá ser punido, e aquele que comunicou o fato deverá receber a metade da multa aplicada, além dos lucros advindos do trabalho praticado durante o período proibido.”¹⁵¹

No Brasil, o artigo 4º da Lei nº 13.608/2018 permite que a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios estabeleçam formas de recompensa pelo oferecimento de informações úteis para a prevenção, a repressão ou apuração de crimes ou ilícitos administrativos. E o parágrafo único deste artigo 4º possibilita que, entre as recompensas a serem estabelecidas, admite-se o pagamento de valores em espécie.

Já o artigo 4º-C, §3º, do Projeto Anticrime prevê:

§ 3º Quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor

contra a Administração e o Patrimônio públicos], com sentença condenatória transitada em julgado. Tais bens e valores depositados em Juízo serão transferidos para o referido Fundo, o qual providenciará seu gerenciamento e devolução aos órgãos públicos do qual foram desviados, e deduzirá do montante apreendido a porcentagem de 10% devida ao informante, estabelecida no artigo 3º desta lei”. Verificar, ainda: FERREIRA, Luciano Alberto; SILVA, Marcos Pereira da; SANTOS, Verçulina Firmino dos. *Whistleblowing* no Brasil: uma análise das soluções de *lege ferenda* para internalização da delação externa no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista brasileira de ciências criminais*, vol. 147, set./2018, p. 433-458.

¹⁵⁰ GODOY, André Ricardo. *Whistleblowing* no direito penal brasileiro: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. *Revista de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 134, p. 269-289, ago. 2017.

¹⁵¹ DOYLE, Charles. *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*, Congressional Research Service, 06 ago. 2009. Disponível em: [www.fas.org/sgp/crs/misc/R40785.pdf]. Acesso em: 30.04.2019.

recuperado. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

De imediato, duas críticas podem ser realizadas: i) as recompensas geram custos para o erário; ii) a expectativa de retribuição econômica pode levar pessoas a “inventar” denúncias. A primeira crítica pode ser rebatida com a comprovação entre o nexos de causalidade resultante da atuação do informante e a recuperação do dinheiro público, sem a qual não há o pagamento da retribuição. A segunda crítica também pode ser superada com os benefícios que a informação pode trazer para a punição dos crimes contra a Administração Pública e para a prevenção de novos atos lesivos, desde que o informante esteja de boa-fé, ainda que pela investigação os fatos não se comprovem.

A previsão de incentivo financeiro é razoável, quando se consideram os riscos que o informante corre ao delatar comportamentos ilícitos praticados pelo seu superior hierárquico ou por colegas de trabalho. Qualquer pessoa, mesmo sabendo da ocorrência de determinado crime, poderia se perguntar: “vou arriscar a minha vida, da minha família, correr o risco de perder o meu trabalho e o que eu vou ganhar com isso?”

Como sustenta Ramon Ragués i Vallès, apenas argumentos pretensamente “éticos” como a vontade de não retribuir delatores (“Roma não paga traidores”) ou a concepção do dever de denúncia como obrigação do cidadão, que deve cumpri-la de forma altruísta, poderiam impedir a concessão de uma recompensa¹⁵². Entretanto, tais argumentos não se sustentam em um sistema como o brasileiro que admite mecanismos como a colaboração premiada e a infiltração de agentes policiais (Lei 12.850/2013 (LGL\2013\7484), art. 3º, incs. I e VII).

A recompensa tem maior razão de existir quando, da ação do *whistleblower*, resultar recuperação de bens desviados do patrimônio público. Nesses casos, a fixação da premiação deve ocorrer por decisão fundamentada, baseada em critérios objetivos e ser proporcional ao auxílio fornecido pelo *whistleblower*. Logo, não será, necessariamente, de 5% (cinco por cento), a depender do valor recuperado e da efetiva contribuição do informante para a restituição do montante desviado aos cofres públicos.

Nos Estados Unidos, desde 1986, com o *False Claims Act*, voltado aos empregados que denunciam fraudes realizadas em contratos com a Administração

¹⁵² RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. *¿Héroes o traidores? La protección de los informantes internos (whistleblowers) como estrategia político-criminal.* Disponível em [\[www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/121389/167837\]](http://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/121389/167837). Acesso em: 28.04.2019.

Pública, concede-se aos informantes um percentual sobre os valores recuperados pelo Estado¹⁵³.

Ainda nos EUA, em casos de grandes sonegações fiscais, como é o DOJ DROPS, os *whistleblowers* receberam o prêmio de US\$ 12,9 milhões. Pela atuação dos informantes, a Receita Federal norte-americana conseguiu repatriar US\$ 54,131 milhões em impostos atrasados e sonegados por parte de banco suíço:

[...] o Departamento de Justiça dos EUA *negou* oficialmente o apelo do caso *Whistleblower 21276-13W e 21277-13W v. CIR, Processos 17-1119 e 1120 (DC Cir.)*, marcando uma grande vitória para os denunciante da Receita Federal. [...] Os escritórios de advocacia de Zerbe, Miller, Fingeret, Frank e Jadav, PC (ZMF); Kohn, Kohn & Colapinto (KKC) e Robert Amsel, Esq. tem o prazer de anunciar hoje uma importante vitória para os denunciante fiscais com o arquivamento de uma cláusula conjunta de demissão do recurso do governo nos casos do *Whistleblower 21276-13W e 21277-13W v. CIR, Processos 17-1119 e 1120 (DC Cir.)*. O caso foi agendado para discussão oral em 9 de abril de 2018 no Tribunal de Apelações dos EUA para o Distrito de Columbia Circuit. Ele havia colocado o Departamento de Justiça dos EUA e a Receita Federal contra dois denunciante cujas informações levaram a US \$ 54,131 milhões em penalidades criminais e confiscos civis concedidos contra um grande banco suíço. O DOJ e a Receita Federal argumentavam que a lei de denúncia de impostos não se aplicava a processos tributários criminais que resultavam no pagamento de multas e confiscos civis A demissão dos recursos do governo mantém a vitória do denunciante na decisão do Tribunal Fiscal do Denunciante 21276-13W e 21277-13W v. CIR 147, TC 4 (2016), que prevê uma ampla definição de “receita arrecadada” – a base para o denúncias em processos fiscais. Os denunciante já haviam recebido um prêmio de US \$ 4.474.000 com base na arrecadação do governo do banco suíço de US \$ 20 milhões em restituição paga diretamente ao IRS por impostos atrasados. Mas o IRS se recusou a pagar um prêmio sobre os US \$ 54,131 milhões adicionais arrecadados pelo banco”¹⁵⁴.

A referida decisão integra a orientação do Tribunal Fiscal, no caso *Whistleblower 21276-13W e 21277-13W v. CIR 147, TC 4 (2016)*, que prevê uma ampla definição de “receita arrecadada” como base para as denúncias em processos fiscais.

Além disso, a *Dodd-Frank Act* criou o Programa de *Whistleblower* da *Securities and Exchange Commission* (SEC), que se tornou um dos mais eficientes programas de denúncia de irregularidades dos Estados Unidos na verificação de fraudes corporativas. O relatório anual de 2017 do *Whistleblower* da SEC confirmou que “os *whistleblowers*

¹⁵³ RÁGUES I VALLÈS, Ramon. Whistleblowing: una aproximación desde del derecho penal. Madri: Marcial Pons, 2013. p. 55.

¹⁵⁴ MALLECK, Julia. *DOJ Drops Case, IRS Whistleblowers to Receive \$12.9 Million Award from Criminal Prosecution of Swiss Bank*. Disponível em [www.whistleblowersblog.org/2018/03/articles/tax-whistleblowers/irs-whistleblowers-to-receive-12-9-million-award]. Acesso em: 14.04.2019.

forneceram um tremendo valor aos seus esforços de fiscalização e ajudaram significativamente os investidores”. Também concluiu que as divulgações de denúncias da SEC contribuíram diretamente para que centenas de milhões de dólares fossem devolvidos para os investidores. Em 2017, SEC pagou US\$ 50 milhões em recompensas a 12 informantes e, desde que o programa de *whistleblower* começou em 2012, esse montante superou os US\$ 160 milhões¹⁵⁵.

Porém, em 21 de fevereiro de 2018, a Suprema Corte dos EUA determinou que funcionários que relatam violações da lei de valores mobiliários aos seus supervisores ou programas de conformidade corporativa (*compliance*), mas não à *Securities and Exchange Commission* (SEC), não estão protegidos de retaliação sob a proteção da *Dodd-Frank Act*¹⁵⁶.

Ademais, no Canadá, no *Ontario Securities Commission*, o *whistleblower* chegou a receber a recompensa de US\$ 1,5 milhão, da quantia ilícita recuperada pelos órgãos de estado¹⁵⁷.

Por sua vez, o projeto modelo da OEA assevera que a quantificação do valor da recompensa deve ser fixada em “laudo pericial” (adotando critérios técnicos) e determinada por autoridade competente, em decisão fundamentada que considere, objetivamente, a proporcionalidade do auxílio realizado pelo *whistleblower* na recuperação do patrimônio público:

“Artículo 15. Beneficios por denunciar actos de corrupción.

Las autoridades competentes podrán otorgar beneficios económicos a los denunciantes de actos de corrupción cuando la información proporcionada por los mismos haya permitido la imposición de sanciones pecuniarias de reparación del daño a favor del Estado, o bien haya coadyuvado a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes relacionados o susceptibles de ser vinculados con actos de corrupción.

El monto de los beneficios corresponderá hasta el equivalente del [... % del valor de lo recuperado o resarcido, conforme a la tasación realizada por los peritos, y a la decisión de las autoridades competentes que valorarán la relevancia de la información proporcionada.

De ser necesario se harán publicaciones expresas sobre el contenido de este artículo en medios masivos de comunicación.

¹⁵⁵ NATIONAL WHISTLEBLOWER CENTER. *Protect the SEC Whistleblower Program: Save the Dodd-Frank Act*. Disponível em: [www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act]. Acesso em: 15.04.2019.

¹⁵⁶ Idem.

¹⁵⁷ ONTARIO SECURITIES COMMISSION. *Office of the whistleblower. are you a whistleblower?* Disponível em: [www.osc.gov.on.ca/en/whistleblower.htm]. Acesso em: 30.04.2019.

Estos beneficios no se aplicarán si en el transcurso de las investigaciones se determina que el denunciante ha tenido algún grado de participación en el acto de corrupción que lo haya beneficiado directamente o si este hecho no fue declarado inicialmente.

Los denunciantes de actos de corrupción que sean funcionarios públicos serán sujetos de beneficios de carácter no económico”¹⁵⁸.

Na plataforma das “Novas Medidas contra a Corrupção” organizada pela Transparência Internacional/FGV, sugere-se que a retribuição pecuniária seja concedida, preenchidas certas condições, como a (i) originalidade do relato e a (ii) cominação de sanções em montante superior a 300 salários mínimos, no valor de 10% a 20% do valor das penalidades impostas e do montante fixado para a reparação dos danos¹⁵⁹.

De qualquer modo, com o intuito de aprimorar o Pacote Anticrime, é preciso ter a cautela de exigir que um perito examine, de modo objetivo, a participação do informante na recuperação dos recursos desviados do patrimônio público, bem como qual deve ser o valor mais adequado a ser fixado como recompensa, antes da autoridade competente determinar a sua aplicação. Isso evita que recompensas sejam pagas indevidamente ou em montantes desproporcionais, o que, além de desvirtuar o sistema de incentivo financeiro, provocaria lesão ao patrimônio público.

Por fim, também é possível pensar em recompensas não financeiras, como o reconhecimento público, prêmios, promoções no trabalho ou, quando for o caso, pedido de desculpas em público¹⁶⁰. Contudo, tais medidas implicam na revelação da identidade do *whistleblower* e, por isso, exigem seu consentimento expresso.¹⁶¹

¹⁵⁸ ORGANIZACIÓN DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos*. Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019. “Artigo 15. Benefícios por denunciar atos de corrupção. As autoridades competentes podem conceder benefícios econômicos aos denunciantes de atos de corrupção sempre que a informação por eles fornecida tenha permitido a aplicação de sanções pecuniárias para reparar os danos a favor do Estado, ou tenha contribuído para a identificação e localização de recursos, direitos ou bens relacionados ou suscetíveis a estarem vinculados a atos de corrupção. O montante dos benefícios obtidos é o equivalente a [...] % do valor recuperado, resgatou a capacidade realizada pelos peritos, e a decisão das autoridades competentes que valorizam a relevância da informação proporcionada. Se necessário, as publicações expressas sobre o conteúdo deste artigo serão feitas em meios de comunicação de massa. Esses benefícios não serão aplicados na ausência de investigações que determinem que uma denúncia ou aumento de participação não é um ato de corrupção que teria se beneficiado se não pudesse ser declarado inicialmente. Os denunciantes de atos de corrupção que sejam funcionários de serviço serão sujeitos a benefícios de caráter não econômico” (Tradução livre).

159 FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/NovasMedidascontraCorrupcao_Cartilha.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em 31.05.2019.

160 COSTA, Leonardo Dantas. Op. cit.

161 A propósito, no art. 15 do Projeto de Lei 3.165/2015, em tramitação na Câmara dos Deputados,

4.4 Urgente necessidade de readequação do projeto aos parâmetros internacionais

A presente alteração na Lei 13.608/2018, no Pacote Anticrime elaborado pelo Ministro da Justiça Sérgio Moro envolve uma importante oportunidade para atualizar a legislação brasileira e, seguindo o exemplo de outros países mais avançados no combate à corrupção, adotar a figura do *whistleblowing* no Brasil.

Tal técnica é apoiada por diversas organizações internacionais como as Nações Unidas, a OEA e a Transparência Internacional como uma medida eficiente de redução dos índices de corrupção.

Buscou-se contextualizar o instituto do *whistleblowing* de acordo com a experiência estrangeira, a doutrina e a jurisprudência, a fim de aprimorar as ideias trazidas no Projeto Anticrime.

Contudo, compete ao Congresso Nacional, inclusive mediante a análise de outros projetos de lei em tramitação (como o PLC 3.165/2015), aperfeiçoar o Pacote Anticrime, enviado pelo Ministério da Justiça, para aprimorar a legislação brasileira.

A partir de escândalos recentes como o do Mensalão e da Lava Jato, a população saiu às ruas e mais de 1,5 milhão de assinaturas foram colhidas no projeto de iniciativa popular (Dez medidas contra a Corrupção). Uma das medidas propostas era a do Informante Confidencial que, em alguma medida, se assemelha ao *Whistleblower*. Apesar do grande apelo popular, o projeto (PLC 4850/2016) foi desfigurado pela Câmara dos Deputados, na votação realizada na madrugada do dia 30 de novembro de 2016. Isto é, apenas quatro das dez propostas foram aprovadas e, ainda, houve a inclusão de artigo que prevê a punição de juízes e membros do Ministério Público que cometam abuso de autoridade. No Senado Federal (PLC 27/2017), o projeto ainda não foi votado.

No Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, de 2018, o Brasil ocupa a 105ª colocação entre 180 países avaliados. É a pior avaliação do país desde 2012, quando os dados começaram a ser comparados ano a ano, e representa a 3ª

consta: “O juiz competente, de ofício ou a requerimento da autoridade policial ou administrativa, ou do Ministério Público, determinará o registro de elogio nos assentos individuais do servidor público que colaborar efetivamente para a apuração e repressão de ilícitos por meio da revelação de informação de interesse público, ressaltando sua colaboração para a manutenção da probidade, moralidade e transparência na Administração Pública”.

queda anual seguida¹⁶².

Apesar de esforços realizados em Operações como a Lava Jato e da ampla mobilização popular, o Brasil não está enfrentando adequadamente as causas da corrupção sistêmica que impedem o desenvolvimento do país no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), compilado pela Organização das Nações Unidas. O Brasil se encontra na posição de número 79, entre os 189 países avaliados.

É, portanto, urgente que o Poder Legislativo discuta e vote as medidas de aprimoramento do sistema penal e processual brasileiro, para introduzir no direito brasileiro o instituto do *whistleblower*, juntamente com outras inovações que possam melhorar a prevenção e a repressão dos atos lesivos ao patrimônio público, a fim de que mais recursos possam ser investidos na melhoria dos serviços prestados ao cidadão brasileiro.

4.5 Canal de denúncia de atos de Corrupção do Governo Federal: Parceria entre ICC Brasil e Ministério da Justiça

Em função do cumprimento da lei anticrime e da lei n. 13.608/2018, o Ministério da Justiça junto ao ICC Brasil¹⁶³, criaram uma plataforma online para recebimento e gestão de denúncia de atos ilícitos praticados por agentes públicos por meio do endereço eletrônico “falabr.cgu.gov.br”, como se poder ver na imagem abaixo.

¹⁶² TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. Índice de percepção da corrupção 2018. Disponível em <http://ipc2018.transparenciainternacional.org.br>. Acesso em: 29.04.2019.

¹⁶³ **A ICC Brasil reúne os membros brasileiros da International Chamber of Commerce (ICC)**, a maior organização empresarial mundial, cuja rede abrange mais de 6 milhões de empresas e associações empresarias em 130 países. Desde sua criação em 1919, a ICC, também conhecida como Câmara de Comércio Internacional, tem realizado grandes contribuições para o crescimento do comércio internacional e o desenvolvimento da economia global: 1. Atuando como a voz das empresas nas Nações Unidas, na OMC e no G20, e influenciando no desenvolvimento de políticas nacionais em questões de importância vital para os negócios internacionais; 2. Criando regras globais e padrões universalmente utilizados nas transações do comércio internacional, como os Incoterms e os Modelos de Contratos; 3. Estabelecendo a Corte Internacional de Arbitragem, a instituição líder mundial em resolução de disputas para negócios. A ICC tem sua sede em Paris, e conta com Comitês Nacionais em mais de 80 países. Saiba mais sobre a história, liderança global e missão da ICC. Estabelecida em 2014, em parceria com a Confederação Nacional da Indústria (CNI), a ICC Brasil tem como missão ampliar a voz da comunidade empresarial brasileira, através do alcance global da ICC (ICC, Brasil. Brasil International Chamber of Commerce. Disponível em <http://www.iccbrasil.org/quem-somos/icc-brasil/> Acesso 20.02.2020).

Figura 7 – Plataforma Fala.BR – Ministério da Justiça

Figura Portal de Recebimento de Denúncia. Fonte: BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em <https://falabr.cgu.gov.br/Login/Identificacao.aspx?idFormulario=4&tipo=1&ReturnUrl=%2fpublico%2fManifestacao%2fRegistrarManifestacao.aspx%3fdFormulario%3d4%26tipo%3d1%26origem%3didp%26modo%3d> Acesso 20.02.2020.

Na plataforma apontada acima, podemos observar 2 aspectos principais, o primeiro que a qualquer um (pessoa) pode dar prosseguimento ao relato da atividade ilícita, optando por querer se identificar ou não, e, o segundo ponto, corresponde ao possível não recebimento da premiação do *whistleblower* caso ele não identifique-se, tendo em vista que o mesmo não pode acompanhar seu relato após o seu protocolo sem identificação pessoal.

De acordo com o Governo Federal, a referida ferramenta “canal de denúncia” foi desenvolvida pela Controladoria Geral da União (CGU), garantido ao denunciante que as informações relatadas sejam protegidas de acordo com a a) Lei de Acesso à Informação, b) o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, c) a Lei Anticorrupção, e d) Lei 13.608/2018.

[...] o sistema Fala.BR para tratamento das manifestações recebidas. A ferramenta desenvolvida pela Controladoria Geral da União permite a cidadãos e empresas realizar denúncias de atos ilícitos praticados por agentes públicos, além de outras opções, em conformidade com a Lei de Acesso à Informação, o Código de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos e a Lei

Anticorrupção. A ferramenta assegura, ainda, a preservação do anonimato dos denunciante, de acordo com o Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019.¹⁶⁴

A parceria feita entre Ministério da Justiça e a ICC Brasil, como representantes do setor público e privado, transmite uma união entre os setores em favor da probidade, buscando, de maneira pioneira, a cultura proba entre os setores, para favorecer a população.

4.6 Proteção dos Denunciante (*Whistleblower*) de Boa Fé pelo CADE

O Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica (CADE) na Portaria nº 292 de 2019, estabeleceu normas de recebimento e tratamento de denúncias anônimas e estabelece diretrizes para a reserva de identidade do denunciante.

O CADE informa que cerca de quase metade das investigações de cartéis foram iniciada com base nos relatos dos denunciante de boa fé.

O sigilo da identidade busca oferecer maior segurança às pessoas que relatam cartéis e outras condutas anticompetitivas ao Cade sem estarem envolvidas nas práticas ilícitas – os chamados denunciante de boa-fé. Entre janeiro de 2017 e julho de 2018, cerca de 40% das investigações abertas envolvendo cartéis tiveram origem em denúncias desse tipo. Isso demonstra como a proteção aos denunciante é fundamental para o cumprimento do papel institucional do órgão antitruste.¹⁶⁵

A referida portaria do CADE teve por escopo regulamentar a determinação exigida na lei 13.608/2018. Ainda, de forma inovadora na administração pública federal, o referido ato normativo em seu artigo 3º, garante a proteção da identidade dos denunciante de boa fé em até 100 anos.

Art. 3º. Sempre que solicitado, nos termos do inciso II, §1º, do art. 1º, a Superintendência-Geral deve garantir acesso restrito à identidade do denunciante e às demais informações pessoais constantes das manifestações recebidas.

§ 1º A Superintendência-Geral deverá constuir apartado sigiloso, de acesso

¹⁶⁴ BRASIL, Governo Federal. Governo Federal lança canal para receber denúncias de atos ilícitos. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e-seguranca/2020/01/governo-federal-lanca-canal-para-receber-denuncias-de-atos-ilicitos> Acesso em 20.02.2020.

¹⁶⁵ BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica. Cade reforça proteção à identidade dos denunciante de boa-fé. Disponível <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-reforca-protecao-a-identidade-dos-denunciante-de-boa-fe> Acesso em 20.02.2020.

exclusivo aos responsáveis pela investigação, ao passo que o Procedimento Preparatório de Inquérito Administrativo seguirá em apuração sem as informações protegidas pelo caput.

§ 2º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo não se aplica caso se configure denúncia caluniosa (art. 339 do Decreto-lei n. 2.848/40 – Código Penal) ou flagrante má-fé por parte do denunciante.

§ 3º Os fatos narrados não serão considerados para efeito de prova e deverão ser confirmados por quaisquer dos meios de instrução do art. 13 da Lei nº 12.529/2011.

§ 4º A restrição de acesso estabelecida no caput deste dispositivo encontra fundamento no art. 31 da Lei n. 12.527/11, devendo perdurar pelo prazo de 100 (cem) anos.¹⁶⁶

O CADE foi umas das primeiras autarquias no Brasil a regulamentar o assunto, principalmente o enaltecimento do papel dos denunciantes de boa fé (*whistleblowers*) no desvelamento dos fatos que constituam infrações contra ordem econômica.

A normatização dos *whistleblowers* no setor de proteção à Ordem Econômica, mostra-se como uma ferramenta fundamental na institucionalização dos programas *whistleblowers* no Brasil, bem como o fortalecimento da cultura de probidade no país.

¹⁶⁶ BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica. Portaria nº 292 de 2019. Disponível em <http://www.cade.gov.br/> Acesso em 20.02.2020.

CAPÍTULO V

O melhor desinfetante é a luz do Sol
(Louis Brandeis)

5 BARREIRAS PARA INSTITUCIONALIZAÇÃO DO WHISTLEBLOWER NO BRASIL

No que diz a respeito a terminologia utilizada neste capítulo sobre “Barreira”, é adotada para explicar os principais problemas que o Brasil enfrenta com a implantação de um programa de proteção aos *whistleblowers* em nível nacional.

De início, existem diversos problemas que pode afetar a institucionalização dos *whistleblowers* (informante do bem), ainda que este possua previsão normativa na lei 13.608 de 2018.

Dentre estes diversos problemas, estão os possíveis conflitos culturais, falta de vontade política na regulamentação detalhada, sob risco de conflitos de interesses, além de problemas com harmonia de direito material e processual.

Nos tópicos a seguir, buscamos enfatizar todos as notáveis “Barreiras” que podem ser e/ou são enfrentadas na institucionalização do *whistleblower*.

5.1 Barreira Cultural do “Jetinho Brasileiro”

Um dos potenciais impeditivos para o funcionamento dos programas de proteção e premiação dos informantes no Brasil é a sua cultura, que na verdade torna-se uma “Barreira” para adaptação.

A cultura nesse caso, deve ser compreendida como aquele “Famoso Jetinho Brasileiro”, ou na leitura do senso comum: “Pra tudo, tem um jeito”, cada situação delicada na vida cotidiana do brasileiro, abre uma determinada margem para solução, e, de acordo com esse “jeitinho”, está ligado a prática de exceções às regras, ou seja, conduta ilícita.

Para sermos mais claros, segundo Flach, jeitinho pode ser entendido como um mecanismo social característico da cultura brasileira, e envolve a quebra de regras, leis ou padrões, no intuito de tratar de problemas enfrentados no momento em que ocorrem.¹⁶⁷

¹⁶⁷ FLACH, Leonardo. O JEITINHO BRASILEIRO: ANALISANDO SUAS CARACTERÍSTICAS E INFLUÊNCIAS NAS PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS. Revista Gestão e Planejamento, Salvador, v.

O jeitinho brasileiro também pode apresentar níveis de consequências, em que os desvios de condutas, apresentam diversos exemplos¹⁶⁸ em que ora geram efeitos insignificativos e, outros casos, consequências desastrosas para sociedade.

Para esclarecer, exemplos como furar a fila do banco, andar no acostamento enquanto existe um trânsito significativo, achar uma carteira com dinheiro e não devolver o valor encontrado, são formas mais comuns de jeitinho inocente, que comprovam a cultura brasileira de sempre querer tirar vantagem de tudo.

Por outro lado, continuando a mesma essência da conduta, está as atitudes que ocasionam uma significativa consequência econômica para os cofres públicos¹⁶⁹, em que temos simples condutas que justificam-se como formas de jeitinhos adotados, que afetam toda sociedade.

A explicação abaixo de Maria Pinotti, nos ensina como as atitudes corruptas, ou jeitinhos, afetam as classes menos favorecidas, bem como são compreendidas pelos corruptores, como um “delito sem vítimas”.

[...] a sociedade comum um todo é prejudicada pela corrupção, já que na sua origem há desvio de recursos público, fruto da cobrança de tributos, que deveria ser utilizado para promover o bem estar do maior número de pessoas. É surpreendente que esse tema não tenha peso na agenda de alguns partidos políticos, que se colocaram como representante da população mais carente, já que essa em geral é a parcela mais prejudicada pela existência da corrupção: sofre com a ineficiência e a baixa qualidade dos serviços públicos e com as distorções do regime democrático advindas da corrupção do sistema político, que tende a representar seus próprios interesses em detrimento dos seus eleitores. O aluno que recebeu uma educação de pior qualidade em decorrência dos desvios ocorridos nas verbas destinadas ao material didático, à merenda, à construção adequada das salas de aula e etc.,

12, n. 3, p. 501, set/dez. 2012. Disponível em <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/viewFile/1197/1852> Acesso em 20.02.2020.

¹⁶⁸ [...] Meu argumento é que os níveis do jeitinho são determinados pela potencial vantagem ou prejuízo acarretados ao indivíduo, ao grupo ou à sociedade, bem como pela ligação com as regras e normas. Em um primeiro momento tem-se o que conceituo como jeitinho brasileiro emergencial, isto é, uma ação imediata para resolver um pequeno problema emergencial, que não interfere e não acarreta grande prejuízo a terceiros. Este seria o caso, por exemplo, de momentaneamente colocar uma fita ao invés de fazer uma solda no cano, em função de um vazamento. Por se tratar de uma emergência, não foi utilizado o procedimento padrão, mas também não acarretou prejuízos a terceiros. No entanto, a partir do momento em que a amplitude desta ação aumenta, ocorre a quebra de normas, padrões e leis, e passa a acarretar prejuízos a terceiros sem o consenso do grupo ou do Estado, já entraria no conceito de jeitinho brasileiro malandro. Como exemplo deste conceito, tem-se o fato de pegar um atestado médico falso para explicar falta ao trabalho. E a partir do momento em que acarreta danos a terceiros e forte quebra de normas, que vão contra o consentimento do outro indivíduo ou grupo, seria caracterizado como corrupção e crime. Exemplos de jeitinho malandro e de corrupção são frequentemente de forma errônea, mentirosa e falaciosa justificados por expressões populares como “Rouba, mas faz”, “Aos amigos tudo, aos indiferentes nada e aos inimigos a lei”, “Você sabe com quem está falando?”, “No Brasil, lei é como vacina; umas pegam, outras não” (FLACH, Leonardo. Op. Cit. p. 504).

¹⁶⁹ Cf. MENEZES, Wagner. Combate à Corrupção & Direitos Humanos. Instituto Memória. Curitiba-PR, 2020.

não sabe exatamente o que dele está sendo retirado; O mesmo ocorre nas áreas da saúde, da segurança, dos transportes, das obras públicas e etc. As pessoas afetadas diretamente pela corrupção não apresentam queixa à Justiça, o que lança uma cortina de ufinça adicional sobre um “crime que não é crime por não ter vítimas”, como querem fazer crer os corruptos e corruptores. Por isso, sem a conscientização e a participação da sociedade em busca da integridade na vida pública e privada, a corrupção não se reduz.¹⁷⁰

Como é nítido, ainda que ocorra a efetiva integração no Brasil do programa *whistleblowers*, sem que haja qualquer alteração do comportamento cultural a respeito da corrupção entrou outros delitos ofensivos ao erário público, o risco de haver uma falta de efetividade do programa é claro, além do que, a possibilidade do seu desvirtuamento.

No que diz a respeito da utilização dos *whistleblower* para dar efetividade ao famoso jetinho brasileiro, também deve ser levado em consideração, trazendo a “desvirtuação” do programa, mas afinal como isso poderia ocorrer ?

De início, passo a expor 2 problemas iniciais que impliquem na marginalização dos *whistleblowers* frente ao famo jetinho brasileiro.

O primeiro, no que diz a respeito de utilizar o programa para enriquecimento, utilizando informantes que, na verdade são laranjas, e buscam na premiação a possibilidade de reversão do prejuízo sofrido pela investigação. Este primeiro problema pode ser evitado, diante a adoção de um conjunto de previsões normativas (que atualmente não existem no Brasil, muito menos na lei 13.608 de 2018), que imponham a obrigação das autoridades investigadoras realizarem diversas medidas que devem ser antecedidas da premiação, principalmente para verificarem qual a relação dos informantes com os investigados.

Outro problema relacionado ao jetinho brasileiro que pode trazer efeitos nocivos às investigações, está ligado a necessidade de responsabilização civil, administrativa e criminal dos *whistleblowers* caso suas informações ocasionem obstrução das investigações, ou seja, o programa seja utilizado para atrapalhar, ao invés de investigar e ajudar.

A previsão na lei 13.608 de 2018, no parágrafo único do artigo 4ºA, prevê que o informante não terá proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas.

¹⁷⁰ PINOTTI, Maria Cristina, COLOMBO, Gherardo. Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas. 1ª Edição, São Paulo, Editora Schwarcz., 2019, p.33-34.

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas. [\(Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019\)](#)

O dispositivo normativo supra mencionado, abre oportunidade clara para não responsabilização adequada dos informantes em caso de obstrução das investigações, trazendo informações inverídicas, não havendo, portanto, um tipo penal específico.

No entanto, é preciso pontuar que uma ausência de previsão adequada para este tipo de situação, pode encorajar a apresentar problemas vindouros a respeito, como a obstrução da justiça (Art. 2º, § 1º, lei 12.850 de 2013).

Os dois problemas apresentados neste item, nos mostram que existem lacunas que frente ao aspecto cultural do jeitinho brasileiro, podem ocasionar o desvirtuamento do programa, noutras palavras, representa claramente mais malefícios do que benefícios.

Ademais, é imporioso destacar que apenas a previsão de uma legislação complexa não irá bastar para resolver o problema, a questão cultural tem significativo peso quanto a possibilidade de ser efetivo ou não o programa de *whistleblowers* no Brasil.

5.2 Projeto de leis que não vingam : Prejudicialidade do interesse público

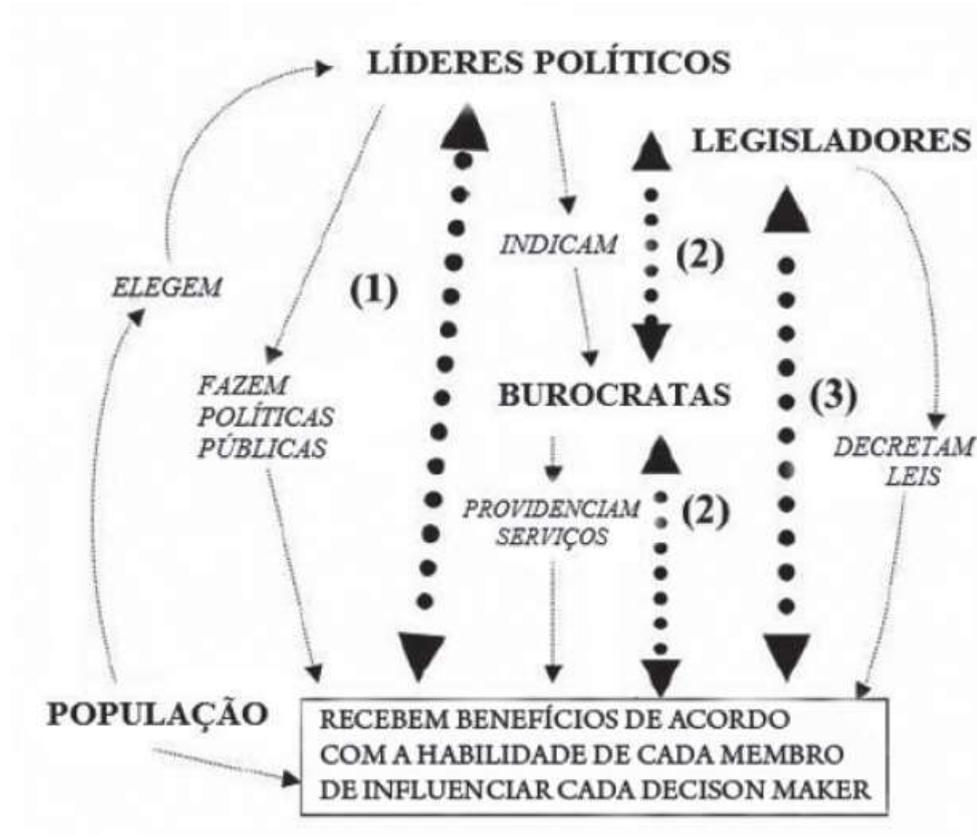
Não é muito incomum no Brasil que projeto de leis que visão beneficiar significativamente a sociedade, de forma positiva, possuem final infrutífero, sendo mais claro, seja arquivado de plano por ofender interesses de detentores do monopólio econômico e político.

Essa relação deficitária de projetos de leis sem sucesso que atentem contra poderosos, faz parte da relação de corrupção existente no poder legislativo. De acordo

com Moreno Ocampo “a corrupção é filha das relações clandestinas entre o poder da autoridade e do dinheiro”.¹⁷¹

Jain Arvind defende que áreas como o poder legislativo, possui um campo com grandes oportunidades para enriquecimento de medidas normativas que beneficiem os parlamentares que as aprovam, é praticamente o funcionamento de um ciclo virtuoso de poder. No quadro abaixo, podemos observar como a liderança política atua em um área com alta probabilidade de proferir benefícios para os “patrocinadores (corruptores)”.

Figura 8 – Sistema de troca de favores



Fonte: JAIN, Arvind. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n. 1, p. 74, 2001.

Essas trocas de favores e benefícios por meio de atividade legislativa, na visão de Luiz Miranda¹⁷² denomina-se como “Corrupção Legislativa”, que resume-se a troca de favores praticados por parlamentares, tendo como retribuição vantagens econômicas ou também políticas.

¹⁷¹ OCAMPO, Moreno. *Em defesa própria: como salir de la corrupción*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1993. p. 2.

¹⁷² MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia das conceitos. *Revista Brasileira de Ciência Política*, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018, pp 237-272.

[...] A *Corrupção Legislativa* (relação 3) diz respeito a como o voto dos legisladores é influenciado. Os legisladores podem receber propina por um grupo de interesse para aprovar uma legislação que mude as rendas econômicas (JAIN, 2001)¹⁷³ e também para beneficiar seu partido e mantê-lo no poder (GINGERICH, 2006)¹⁷⁴. Este tipo de corrupção inclui a compra de votos, onde o legislador tem intuito de se reeleger ou onde funcionários públicos em seus cargos executivos “forçam” uma aprovação de lei (ROSE-ACKERMAN, 1998 e 1999).¹⁷⁵

O grande problema desta prática enraizada da Corrupção Legislativa, é marginalização de um dos atos mais antigos da humanidade, que é atividade legislativa, a qual, perde sua essência em função da conduta corrupta que beneficia quem paga, não quem precisa.

Um dos projetos de leis que resultaram em um significativo fracasso, foi as 10 Medidas Contra Corrupção, tendo um pacote de medidas legislativas que buscavam endurecer o combate à corrupção. Essa medida surgiu após um conjunto de alterações elaboradas por representantes do Ministério Público Federal e encaminhadas ao Congresso Nacional¹⁷⁶.

Dessas medidas, resultou no então projeto nº 4.850/2016, em que foi assinada por 1,5 milhões de pessoas, que, posteriormente, após ser severamente modificado em uma madrugada de 30 de novembro de 2016.

Com o reflexo deste nítido repúdio da classe política perante os interesses da população, o Presidente da FIEP-PR Edson Campagnolo mencionou a verdadeira falta de respeito que os parlamentares tiveram com a sociedade frente a tal atitude sorrateira.

Esse tipo de atitude nos leva a pensar que nossos parlamentares perderam a capacidade de interpretar os desejos da população. Em um momento em que as pessoas cada vez mais pedem transparência no posicionamento da classe política e defendem medidas efetivas de combate à corrupção, a Câmara parece completamente desconectada da sociedade [...] A população brasileira não tolera mais que nossos parlamentares legislem somente de acordo com seus interesses. Se não houver resposta à altura por parte do Congresso Nacional, que deve se mostrar comprometido com valores éticos e morais, logo poderemos assistir a graves convulsões sociais no país, colocando em risco a retomada de nosso desenvolvimento.¹⁷⁷

¹⁷³ JAIN, Arvind. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n. 1, p. 71-121, 2001.

¹⁷⁴ GINGERICH, Daniel. *Corruption in general equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America*. Tese em Ciência Política. Cambridge, Mass., Harvard University, 2006.

¹⁷⁵ ACKERMAN, Susan Rose. *Corruption: a study in political economy*. Nova York: Academic Press, 1978.

¹⁷⁶ BRASIL, Dez Medidas Contra Corrupção. Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/historico>. Acesso em 20.02.2020.

¹⁷⁷ FIEP, Agência Sistema FIEP. **Deputados ignoram vontade da população ao alterar projeto de combate à corrupção, diz presidente da Fiep**. Disponível em <https://agenciafiep.com.br/2016/11/30/deputados-ignoram-vontade-da-populacao-ao-alterar-projeto-de->

A conduta dos parlamentares demonstraram claramente que na sua essência, em realidade, muitos não buscam concretizar interesses da sociedade, pelo contrário, favorecem interesses dos patrocinadores que os beneficiam com vantagens ilícitas.

Uma história não muito diferente, também está presente em alguns projetos de leis atuais como o Projeto de Lei nº 5301, de 2019, que altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal), para aumentar a pena dos crimes de corrupção ativa e passiva e torná-los imprescritíveis, inafiançáveis e insuscetíveis de indulto, graça e anistia.¹⁷⁸ O referido projeto tende a sofrer as diversas represálias em função da sua discussão de aumentar a pena dos crimes de corrupção, principalmente tendo em vista que a referida alteração pode afetar diversos parlamentares investigados.

O Projeto de Lei 9.712 de 2018, que altera dispositivo na Lei de Crimes Hediondos para acrescentar crimes de corrupção que importem em prejuízo para administração pública.¹⁷⁹ O PL também busca endurecer o sistema criminal contra corrupção, o que gera significativo impacto para os parlamentares investigados no STF, e, a prova documental da falta de interesses dos parlamentares discutirem o assunto, é que o projeto está “parado desde 06 de março de 2018”.

A concretização do hoje conhecido como Pacote Anticrime, publicado por meio da lei 13.964 de 2019, foi fruto de anos de tentativas de alterações normativas para endurecer medidas na área criminal, buscando trazer maior efetividade ao sistema.

Atualmente, somente no caso Lava Jato, perante o Supremo Tribunal Federal, são 126 denunciados¹⁸⁰, envolvidos por corrupção e lavagem de dinheiro. Dentre esses denunciados, estão parlamentares que atualmente votam os próprios projetos de lei sobre o aumento de pena do crime de corrupção.

A relação da quantidade de parlamentares investigados por corrupção entre outros delitos, possuem um peso significativo na ora do prosseguimento de projetos de leis que buscam endurecer medidas contra corrupção.

A reflexão desta tópico da pesquisa, busca apresentar como é difícil que projetos de leis que beneficiem a sociedade e, em contrapartida não apresentam nenhum

[combate-a-corrupcao-diz-presidente-da-fiep/](#) Acesso em 20.02.2020.

¹⁷⁸ BRASIL, Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 5301, de 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139060> Acesso em 20.02.2020.

¹⁷⁹ BRASIL, Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 9.712, de 2018. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139060> Acesso em 20.02.2020.

¹⁸⁰ BRASIL, Caso Lava Jato. Ministério Público Federal. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados> Acesso 20.03.2020.

benefício para os parlamentares, tendem a ficar engessados, sem movimentação ou atenção significativa.

A essência da atividade legislativa é aprimorar nosso sistema jurídico para que beneficie a sociedade, o que não vem ocorrendo no Brasil há muito tempo, a própria Operação Lava Jato demonstrou isso. A referida operação, bem como o fracasso das 10 medidas contra corrupção, demonstram que claramente que a corrupção legislativa está enraizada em nosso Congresso Nacional, primando para beneficiar quem patrocina, representando ato nocivo à preservação dos interesses públicos.

5.3 Corrupção do sistema político e lições ignoradas pela Operação Mãos Limpas na Itália : (Des)Necessidade da implantação dos *Whistleblowers*

A definição de corrupção sistêmica, colabora com elucidação dos atos corruptos ligados à política. A corrupção sistêmica abrange um cenário muito bem estruturado e organizado entre ajustes ilícitos por parte de corruptores e corrompidos, quase sempre envolvendo a classe empresária e funcionários públicos, em troca de favores e benefícios, uma espécie de “jogo de favores institucionalizada”.¹⁸¹

Compreendido esta definição, fica mais claro a compreensão da corrupção no sistema político, que, no presente caso abrange não só a atividade legislativa como as atitudes do poder executivo também.

Na verdade, após Operação Lava Jato¹⁸², ficou mais claro o esqueleto envolvido atrás dos financiamentos de campanhas eleitorais por empresas corruptoras e políticos

¹⁸¹ LINHARES, Solon Cícero. Confisco de Bens. Uma Medida penal, com efeitos civis contra corrupção sistêmica. Editora Revista dos Tribunais. Porto Alegre/RS, 2016, p.40

¹⁸² [...] iniciada com o intuito de descortinar de diversas estruturas paralelas ao mercado de câmbio, abrangendo um grupo de doleiros com âmbito de atuação nacional e transnacional, chegou à identificação de colossal esquema criminoso engendrado no seio e em detrimento da Petrobras, pelo menos entre 2004 e 2014, envolvendo, dentre outros, a prática de crimes contra a ordem econômica, corrupção e lavagem de dinheiro, com a formação de um grande e poderoso cartel do qual participaram as empresas ODEBRECHT, OAS, UTC, CAMARGO CORREA, TECHINT, ANDRADE GUTIER REZ, MENDES JÚNIOR, PROMON, MPE, SKANSKA, QUEIROZ GALVÃO, IESA, ENGEVIX, SETAL, GDK e GALVÃO ENGENHARIA, as quais, por meio de seus executivos, fraudaram a competitividade dos procedimentos licitatórios referentes às maiores obras contratadas pela Petrobras entre os anos de 2006 e 2014, majorando ilegalmente os lucros das empresas em centenas de milhões de reais. Desvendou-se que, para o perfeito funcionamento deste cartel de grandes empreiteiras, foi praticada a corrupção de diversos empregados públicos do alto escalão da Petrobras, notadamente dos então Diretores de Abastecimento e de Serviços, PAULO ROBERTO COSTA e RENATO DUQUE, e do Gerente Executivo de Engenharia, PEDRO BARUSCO, bem assim dos dirigentes da Diretoria Internacional, NESTOR CERVERO e JORGE ZELADA, certo que foram recrutados, para a concretização dos ilícitos e lavagem dos ativos, diversos operadores financeiros que, embora formassem grupos autônomos, relacionavam-se entre si, em alianças pontuais, para o desenvolvimento das atividades criminosas. Surgiram, no curso da apuração, elementos probatórios a evidenciar que o esquema trespassava a corrupção dos agentes públicos da Petrobras, já que também agentes políticos eram corrompidos, servindo o esquema para financiar partidos

corruptos, ambos lados, buscando benefícios (o setor privado com o lucro e, outro o setor público com a perpetuação no poder), em detrimento dos interesses da sociedade. A referida Operação nos mostrou uma estrutura organizada entre núcleos de empresários, funcionários públicos, políticos, e doleiros, que atuava no cenário nacional há décadas, fazendo parte do “*jogo da política*”.

A referida Operação Lava Jato “foi” e “ainda” continua sendo, o maior caso de corrupção sistêmica que o Brasil enfrentou até hoje, envolvendo desde um simples posto de gasolina no interior de Londrina, até a Presidência da República, que resultou na condenação criminal por corrupção e lavagem de dinheiro do ex Presidente Luiz Inácio Lula da Silva.

No âmbito do Congresso Nacional, tornou-se comum a “encomenda de medidas normativas”, como medidas provisórias, que tende a beneficiar empresários, como o exemplo logo abaixo da JBS, enquanto os parlamentares tem como benefício/contraprestação (do favor) o financiamento de campanhas eleitorais. No trecho de colaboração premiada citado adiante, é possível ver esse “*jogo da política*”.

[...] Joesley Batista relata que, em fevereiro de 2016, foi convidado para uma reunião na residência oficial do então presidente da Câmara dos Deputados, Eduardo Cunha. Chegando lá, foi informado pelo parlamentar que estava para entrar na pauta de votação a renovação da desoneração tributária sobre a folha de pagamento. Caso Joesley tivesse interesse numa emenda que garantisse a manutenção do benefício fiscal para o setor de aves, Eduardo Cunha teria solicitado 20 milhões de reais. Segundo Joesley, como o dispositivo foi aprovado, ele pagou integralmente a propina, sempre em espécie. Parte do dinheiro, 12 milhões, teria sido entregue para um dos assessores de Cunha, Altair Alves Pinto. Outros 3 milhões teria sido pagos em parcelas mensais de 1 milhão nas mãos do próprio Cunha, aos domingos, num hangar do Aeroporto de Jacarepaguá, no Rio. Como se não bastasse, os 5 milhões restantes foram pagados quando Eduardo Cunha já estava preso, tendo sido repassado ao mesmo Altair.¹⁸³ O braço direito de Joesley Batista, Ricardo Saud, também relata que pagou 5 milhões de reais por dispositivos que ampliavam as possibilidades de se utilizar créditos presumidos de PIS/COFINS na compensação de débitos das empresas. Essas mudanças foram realizadas por meio de emendas propostas às MPS nº 627, 628, 634 E 651 DE 2013 [...].¹⁸⁴

políticos com os recursos provenientes dos crimes. Trecho comum entre as ações penais e de improbidade administrativa na Operação Lava Jato (Cf. BRASIL, Justiça Federal. Ação de Improbidade Administrativa em face do Partido Progressista, autos nº 5006674- 13.2017.404.7000, da 1ª Vara Cível da Justiça Federal do Paraná. p. 1 Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/acoes-de-improbidade>>. Acesso 28.02.2020.

¹⁸³ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Petição nº 7003/DF, Pré-Acordo de Colaboração Premiada, Colaborador Joesley Mendonça Batista, Anexo nº 07, p.77.

¹⁸⁴ BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Petição nº 7003/DF, Acordo de Colaboração Premiada, Colaborador Ricardo Saud, Anexo nº33, p.51.

A situação enfrentada pelo Brasil não foi muito diferente da Itália nos anos 90, na denominada Operação Mãos Limpas ou “*Mani Pulite*”¹⁸⁵, a qual houve o desvelamento de fatos sobre a corrupção sistêmica no cenário político e empresarial italiano.

Semelhante a Operação Lava Jato, na *Mani Pulite*, por volta de 1970, foi descoberto que nesta década teria iniciado a instituição de esquemas de corrupção para desviar dinheiro da Petrolífera Italiana “ENI” (Ente Nacional de Hidrocarbonetos, equivalente a Petrobrás) para financiar campanhas políticas.¹⁸⁶

De acordo com um dos participantes vivos até hoje, que atuou na Operação *Mani Pulite*, Gherardo Colombo¹⁸⁷ informa que foram muito mais que 5 mil pessoas investigadas, dentre estes, estavam 4 ex-presidentes do Conselho de Ministros, mais ou menos 12 ministros de estado, 150 membros do parlamento italiano, secretários políticos, empresários, juízes (seus próprios colegas da época), administradores de partidos políticos entre outros.¹⁸⁸

Para Colombo¹⁸⁹, além da grande envergadura dos esquemas de corrupção na Itália que a Mãos Limpas revelou, após anos de trabalho, vivenciado fatos como assassinatos cruéis de colegas de trabalho como o Juiz Giovanni Falconi¹⁹⁰, Colombo

¹⁸⁵ A denominada “operação mani pulite” (mãos limpas) constitui um momento extraordinário na história contemporânea do Judiciário. Iniciou-se em meados de fevereiro de 1992, com a prisão de Mario Chiesa, que ocupava o cargo de diretor de instituição filantrópica de Milão (Pio Alberto Trivulzio). Dois anos após, 2.993 mandados de prisão haviam sido expedidos; 6.059 pessoas estavam sob investigação, incluindo 872 empresários, 1.978 administradores locais e 438 parlamentares, dos quais quatro haviam sido primeiros-ministros. A ação judiciária revelou que a vida política e administrativa de Milão, e da própria Itália, estava mergulhada na corrupção, com o pagamento de propina para concessão de todo contrato público, o que levou à utilização da expressão “Tangentopoli” ou “Bribesville” (o equivalente à “cidade da propina”) para designar a situação. A operação mani pulite ainda redesenhou o quadro político na Itália. Partidos que haviam dominado a vida política italiana no pós-guerra, como o Socialista (PSI) e o da Democracia Cristã (DC), foram levados ao colapso, obtendo, na eleição de 1994, somente 2,2% e 11,1% dos votos, respectivamente (MORO, Sergio. CONSIDERAÇÕES SOBRE A OPERAÇÃO MANI PULITE. 56 R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004, Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-moro-mani-pulite.pdf> Acesso em 02.02.2020. Cf. BARRABCETTO, Gianni, TRAVAGLIO, Peter Gomez Marco. Operação Mãos Limpas. Editora Citadel. Porto Alegre/RS. 2016).

¹⁸⁶ CHEMIM, Rodrigo. Mãos Limpas e Lava Jato. A corrupção se olha no espelho. Editora Citadel. Porto Alegre/RS. 2017, p. 18.

¹⁸⁷ Era um dos juízes que atuou na Operação Mãos Limpas desde o início.

¹⁸⁸ PINOTTI, Maria Cristina, COLOMBO, Gherardo. Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas. 1ª Edição, São Paulo, Editora Schwarcz., 2019, p.78.

¹⁸⁹ PINOTTI, Maria Cristina, COLOMBO, Gherardo. Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas. 1ª Edição, São Paulo, Editora Schwarcz., 2019, p.78.

¹⁹⁰ Giovanni Falcone (Palermo, 18 de maio de 1939 — Isola delle Femmine, perto de Palermo, 23 de maio de 1992) foi um juiz italiano especializado em processos Chefe da organização de Justiça do Estado italiano siciliana Cosa Nostra. Foi o juiz que trabalhou contra a Cosa Nostra siciliana. Recebeu prêmios no mundo todo por sua imparcialidade, e foi assassinado pela Cosa Nostra, antes da Operação Mãos Limpas, que começou logo depois de sua morte. Em 1992, foi assassinado pelo mafioso a mando de Salvatore Riina, por Giovanni Brusca, juntamente com sua esposa e seus guarda-costas, ao passar

destaca uma valiosa lição sobre o combate a corrupção, em que afirma que não basta engajamento dos funcionários públicos e aprimoramento da ordem jurídica para conter a corrupção, a prevenção vai muito além, passando pelo campo da “educação e conduta racional”.

Para o magistrado Italiano, após lição ardua e valiosa que a *Mani Pulite* deixou, passa pelo campo cultural dos cidadãos, tornando-se um dos responsáveis pela manutenção do sistema político corrompido quando reelegem criminosos.

[...] Essencialmente, depois da *Mani Pulite* e da minha experiência na Corte de Cassação, entendi que o verdadeiro registro principal, è a educação à observância das regras. Apenas se as leis forem observadas espontaneamente por grande parte dos cidadãos a justiça poderá funcionar e ser exercida. Por isso decidi me demitir da magistratura em meados de 2007, e passei a me encontrar com jovens para dialogar sobre a questão das regras. [...] A cultura só pode se modificar gradualmente, e sem dúvida não é possível abandonar de forma repentina a estrutura existente e introduzir de imediato a de uma sociedade democrática. Não há como funcionar, como mostra a Constituição Italiana, tão amplamente inaplicada, assim, como creio eu, a brasileira. É necessário que os passos sejam pequenos e curtos, que as movimentações sejam feitas com consciência da dificuldade da empreitada. [...] Em suma, é necessário que cada pequeno passo seja coerente com os outros e que se caminhe em todos os campos nos quais é necessário avançar.¹⁹¹

Ainda que tenhamos observados a ocorrência dos fatos na Itália, no Brasil, o caso se repetiu na Operação Lava Jato. A experiência maléfica que a população sofreu na Itália, nada adiantou para o Brasil prevenir-se.

Como já advertia Colombo, pontuando que a educação seria um pilar fundamental para prevenção de atos ilícitos, a lição foi ignorada. A prova disso está no próprio povo italiano que, após as condenações dos políticos corruptos, ainda com porcentagem baixa, alguns tiveram reeleição, em que cerca de 36% dos condenados na *Mani Pute* que se candidataram, 17 % foram reeleitos, dentre os condenados famosos estão Umberto Bossi, Paolo Cirino Pomicino, Antonio Del Pennino, Alfredo Vito, Cesari Prevetì, e Marcelo Dell’Utri.¹⁹²

de carro por uma estrada que foi dinamitada por explosivos instalados criminosamente. Sua história guarda muita semelhança com a de seu amigo Paolo Borsellino, juiz que seria assassinado no mesmo ano, 1993, logo depois de Falcone, e também pela Cosa Nostra, por estar engajado no trabalho contra a máfia (FALCONE, Giovanni. Biografia no Wikipédia. Disponível em https://pt.wikipedia.org/wiki/Giovanni_Falcone Acesso em 20.03.2020, Cf. BARRABCETTO, Gianni, TRAVAGLIO, Peter Gomez Marco. Operação Mãos Limpas. Editora Citadel. Porto Alegre/RS. 2016)

¹⁹¹ PINOTTI, Maria Cristina, COLOMBO, Gherardo. Corrupção: Lava Jato e Mãos Limpas. 1ª Edição, São Paulo, Editora Schwarcz., 2019, p.97.

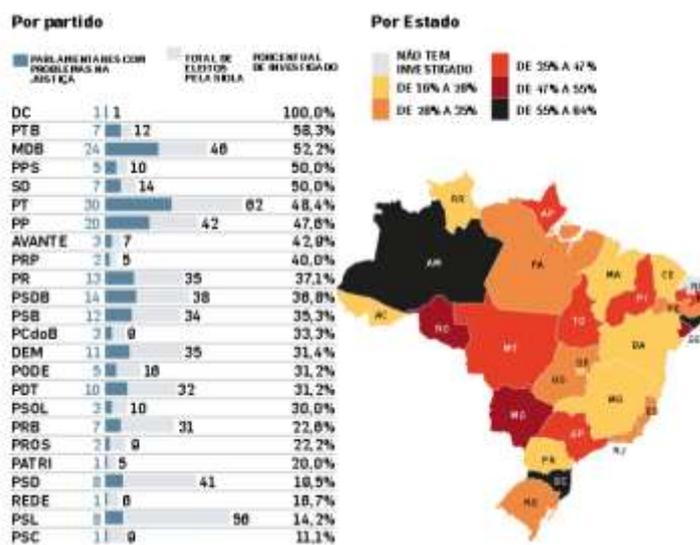
¹⁹² ASQUER, Raffaele. Corruzioni gli inquisiti occupano il parlamento. Disponível em <https://espresso.repubblica.it/inchieste/2014/06/27/news/corruzione-gli-inquisiti-occupano-il-parlamento-1.171076> Acesso em 20.02.2020.

Ainda que tenhamos observado de longe a história italiana, qualquer raciocínio lógico feito pela sociedade, concluiria que político corrupto, condenado, não faz *jus* a credibilidade de ocupar novamente cargo público, fato este que foi ignorado pela sociedade italiana.

No Brasil, por incrível que pareça, a história tende a repetir-se, em que temos um Congresso Nacional que cerca de 1/3 dos parlamentares é investigado por atos envolvendo corrupção ou improbidade administrativa. Na última eleição, em 2018, apenas seis partidos políticos não elegeram candidatos investigados. São 540 acusações, 379 contra deputados federais, 161 contra senadores, tendo 334 casos de improbidade administrativa, 34 crimes de lavagem de dinheiro, 29 de corrupção e 16 de crimes eleitorais. No caso do Partido dos Trabalhadores, dos 62 eleitos, 30 são investigados.¹⁹³

No gráfico abaixo elaborado pela mídia, tendo como base os números fornecidos pelas autoridades pública (poder judiciário), em função do cumprimento da lei de transparência (Lei Complementar 131 de 2009) e a lei da ficha limpa (Lei Complementar nº 135 de 2010), apresenta um cenário evidente da parcela do sistema político corrompido, tendo em vista quantidade de investigados.

Figura 9 - 1/3 do Congresso Nacional é alvo de investigação



Fonte: ESTADÃO, 1/3 do Congresso Nacional é alvo de investigação. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,13-do-congresso-eleito-e-alvo-de-investigacoes,70002585812> Acesso em 20.02.2020

¹⁹³ ESTADÃO, 1/3 do Congresso Nacional é alvo de investigação. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,13-do-congresso-eleito-e-alvo-de-investigacoes,70002585812> Acesso em 20.02.2020.

Em comparação estatística com o cenário italiano, é notável que as práticas nada mudaram, por incrível que pareça, mesmo após os políticos serem condenados ou investigados por condutas suspeitas de envolvimento com corrupção, eles mesmo assim, são reeleitos.

As lições ignoradas pela *Mani Pulite* não se esgotam apenas na reeleição de políticos corruptos, mas também no engessamento de medidas que buscam melhor a prevenção da corrupção, como é o caso dos *whistleblowers*.

De maneira diferente do Brasil, que promulgou a implantação dos *whistleblower* apenas em 2019, por meio do pacote anticrime (que ainda não foi efetivado), a Itália adiantou-se, em que por meio da Lei nº 179 de 30 de novembro de 2017, introduzindo disposições para a proteção de denunciante que denunciam crimes ou má conduta de que tomam conhecimento no contexto de emprego público ou privado¹⁹⁴.

Com a referida lei, a ANAC (Autorità Nazionale Anticorruzione)¹⁹⁵ fica responsável pela proteção dos *whistleblowers*, tendo a função de garantir proteção a identidade e segurança, buscando a prevenção e repressão dos atos corrupção.

Após a institucionalização dos *whistleblowers* na Itália, já apareceram alguns casos de repercussão.

O caso recente de Andrea Franzoso, recebeu ampla atenção internacional, em que Franzoso trabalhava na unidade de auditoria da *Ferrovie Nord Milano*, sendo esta uma empresa de transporte público italiana e, a segunda maior companhia ferroviária,

¹⁹⁴ ITALI, Legge 179 de 2017. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarità di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. (17G00193) (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017) Disponível em <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg> Acesso em 20.03.2020.

¹⁹⁵ O decreto-lei n. 90/2014 convertido na lei no. 114/2014, suprimindo o AVCP e transferindo as competências relativas à supervisão de contratos públicos para a Autoridade Nacional Anticorrupção, redesenhou a missão institucional da ANAC. Isso pode ser identificado na prevenção da corrupção no contexto das administrações públicas, das empresas investidas e subsidiárias, também através da implementação de transparência em todos os aspectos de gestão, bem como através da supervisão de contratos públicos, atribuições e no entanto, em qualquer setor da administração pública que potencialmente possa desenvolver fenômenos corruptos, evitando agravar processos com efeitos negativos sobre cidadãos e empresas, direcionando o comportamento e as atividades dos funcionários públicos, com medidas consultivas e regulatórias, bem como através da atividade cognitiva. A chave da atividade da nova ANAC, na visão atualmente expressa, é supervisionar para evitar a corrupção, criando uma rede colaborativa dentro das administrações públicas e, ao mesmo tempo, aumentar a eficiência no uso de recursos, reduzir controles formais, que também implicam encargos processuais e, de fato, aumentam os custos da administração pública sem criar valor para os cidadãos e as empresas. (ITALI, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Disponível em <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/Attivitadocumentazione/AttivitaEuropea/Whistleblowing> Acesso em 20.03.2020).

quando ele descobriu que o então presidente da empresa estava usando fundos da empresa para uso pessoal (incluindo roupas, férias, pôquer on-line, filmes pornográficos e comprar um Pintura da época renascentista). Depois que os gerentes da *Ferrovie Nord Milano* ignoraram o relatório de Franzoso, que descrevia a fraude acima, ele começou a gravar conversas com seu telefone celular, e repassou as informações à polícia. Como resultado de seu testemunho, o presidente da empresa foi forçado a renunciar e uma investigação de peculato foi aberta. Franzoso sofreu retaliações, perdendo o emprego sem justificativas reais, simplesmente expulso da empresa. Em 2017, Franzoso publicou uma autobiografia lembrando suas experiências como denunciante, intitulada “*Il Disobbediente*”. Outros casos de destaque incluem Enrico Ceci, que divulgou informações sobre fraudes no Banco de Parma, Raphael Rossi, que relatou ter recebido suborno em troca da compra de equipamentos desnecessários, empresa de tratamento de resíduos em Turim, e a ex-futebolista profissional Simone Farina, que relatou ter recebido um suborno para influenciar o resultado de uma partida de futebol profissional italiana e cuja divulgação levou a polícia italiana a descobrir um sistema complexo de jogo envolvendo figuras criminosas com interesse em consertar jogos de futebol em toda a Europa.¹⁹⁶

Todos esses casos citados acima, fazem parte da realidade italiana atual sobre o recente programa *whistleblowers* instituído pela 179 de 2017.

De acordo com Vera Cherepanova, as investigações iniciadas com a colaboração dos *whistleblowers* tendem a apresentar uma porcentagem significativa para os desvelamento dos fatos, em função dos últimos 17 processos criminais iniciados com a participação dos denunciante, 10 estão em andamento.

Desde o início de 2019 até hoje, a ANAC recebeu 706 denúncias. Após uma análise, 41 casos foram transmitidos ao Ministério Público e 35 ao Tribunal de Contas. Até o momento, a ANAC iniciou 17 processos penais, 10 deles atualmente em andamento. O caso parece estar de acordo com o foco atual na proteção de denunciante na Europa. Em 7 de outubro de 2019, o Conselho da UE adotou formalmente a Diretiva de Proteção de Denunciante em toda a UE. O novo regulamento visa garantir uma norma europeia para a proteção dos denunciante. A diretiva estabelece que os denunciante (e seus apoiadores, como colegas ou familiares) se beneficiarão de proteção legal especial contra todas as formas de retaliação (como demissão, degradação ou intimidação).¹⁹⁷

¹⁹⁶ UNION, European. Whistleblower Protection in Italy. Disponível em <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Italy%20-%20English.pdf> Acesso 20.02.2020.

¹⁹⁷ CHERAPANOVA, Vera. Italy (finally) protects a whistleblower, issues first penalty for retaliation. Disponível em <https://fcpablog.com/2019/10/17/italy-finally-protects-a-whistleblower-issues-first->

Tanto Itália como Brasil, após vivenciarem enormes escândalos de corrupção, nos últimos 3 anos e, atualmente começaram a dar importância para prevenção da corrupção por meio da participação da sociedade, com implementação dos programas de *whistleblowers*.

Com isso, é notável a percepção mundial sobre a necessidade da implementação dos *whistleblowers*, principalmente para os países que tanto “sofreram” e “sofrem” com a corrupção.

5.4 Barreiras para institucionalização dos *Whistleblowers*

Neste item da pesquisa, buscamos apresentar algumas reflexões a respeito dos principais conflitos existentes e, que possam a ser arguidos perante a institucionalização do programa *whistleblower* no Brasil.

De início, ainda que tenha ocorrido um avanço na lei 13.608 de 2018, a referida normativa não esgotou a regulamentação, apenas mencionou que tanto a União, como os Estados, poderão fornecer proteção e premiação aos informantes do bem (no caso os *whistleblowers*).

Nesse sentido, verificado que ainda não há uma regulamentação mais detalhada a respeito, seja a nível nacional como estadual, apresentamos neste ponto, as possíveis barreiras que merecem atenção em eventual normatização complementar da lei nº 13.608 de 2018.

5.4.1 Barreiras de direito material

5.4.1.1 Quem pode ser considerado informante (*whistleblower*) ?

A primeira dualidade que lei apresenta, diz a respeito de quem pode ser considerado informante (*whistleblower*), em que pelo simples texto da lei 13.608 de 2018, em seu artigo 4º-A, apenas adota o termo “qualquer pessoa”, não definindo portanto, se pode ser pessoa física ou jurídica.

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração

pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

De acordo com o direito comparado, via de regra os *whistleblowers* são apenas pessoas físicas, geralmente na condição de funcionário público ou empregado do setor privado.

Todavia, é preciso ressaltar que toda medida restritiva de direito deve ser feita por determinação judicial ou por ato normativo, e, no presente caso, restringir a interpretação da adoção do programa *whistleblowers* apenas para pessoas físicas, seria uma interpretação restritiva de direitos ante a conduta omissiva do legislador.

5.4.1.2 Estabilidade funcional para servidores de cargo comissionado ?

Outro aspecto ligado ao direito material, está o disposto no artigo 4º-C, em que preve uma espécie de estabilidade e proteções contra reataliações no ambiente laboral.

Art. 4º-C. Além das medidas de proteção previstas na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, será assegurada ao informante proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar, tais como demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

A aparente problemática deste dispositivo, está ligado a não alteração da CLT, e, os estatutos dos servidores públicos, tendo em vista que são os responsáveis pela regulamentação do assunto. A referida normativa também não disciplinou prazo sobre essas medidas protetivas contra retaliações no ambiente de trabalho, ou “a estabilidade”.

Ainda há um conflito no que refere-se aos servidores sujeitos com cargo comissionado, em que, em função do cargo ser de confiança, podem ser demitidos a qualquer momento, sem haver necessidade de justificativa da demissão. Esses servidores estão diante uma lacuna na atual legislação, em que seria totalmente necessário uma regulamentação a respeito.

Estamos falando de servidores que trabalham com parlamentares, agentes políticos que, infelizmente, não faltam escândalos de corrupção que os envolvem, portanto, é notável a necessidade de uma regulamentação dos servidores que encontram-se nesta situação.

5.4.1.3 Recompensa para informantes devedores do estado ?

A normativa federal prevê a recompensa para os informantes quando as informações trazidas pelos mesmos, resultarem na recuperação do produto do crime contra administração pública (Art. 4º-C, § 3º, Lei 13.608 de 2018).

Contudo, a primeira reflexão que merece ser destacada, ainda mais diante a ausência desta previsão, é o fato do informante ao receber valores do Estado, quando o mesmo informante é devedor do próprio Estado.

Vejam, a observação neste aspecto, é muito clara, por isso apresentamos o seguinte exemplo: Fulano X e Y são sócios da Empresa XY, e, a mesma é uma grande sonegadora de impostos para o Estado K. Sabendo que a Empresa XY vai mal com as contas, beirando a falência, o Fulano X, decide abrir o jogo de sonegação fiscal da Empresa XY, e começa sua adesão ao programa *whistleblower*, ao final, o Estado conseguiu recuperar boa parte dos valores, no entanto, Fulano X era sonegador e devia determinada quantia para o Estado, mesmo assim, diante a ausência da previsão normativa, o Estado terá que pagar à Fulano X, um percentual do valor recuperado, diante sua participação, conforme a lei 13.608 de 2018.

Esse pequeno exemplo acima, nos mostra que a ausência de uma previsão sobre a possibilidade de compensação dos valores, é necessária, haja vista a possibilidade ocorrer fraudes no sistema, principalmente na área fiscal.

5.4.1.3.1 Falta da dosimetria para recompensa : risco de enriquecimento sem causa

A porcentagem da premiação prevista é de até 5% sobre o valor recuperado, porém, a normativa nada menciona quais serão os critérios a serem adotados para chegar ao montante devido.

Art. 4º-C, § 3º Quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado. (Incluído pela Lei nº 13.964, de 2019)

Não há regulamentação de parâmetros para fixação da porcentagem, ou seja, diferente do que existe em outros ramos do direito, como a dosimetria, na presente situação urge a necessidade de fixar critérios a serem observados para pontuar um valor da premiação.

O Projeto Modelo da OEA prevê que a premiação do informante será fixada de acordo com “laudo técnico” feito por perito, ou seja, quantificado por critérios objetivos, sem arbitrariedade excessiva, diferente do dispositivo legal citado acima.

Artículo 15. Beneficios por denunciar actos de corrupción.

Las autoridades competentes podrán otorgar beneficios económicos a los denunciantes de actos de corrupción cuando la información proporcionada por los mismos haya permitido la imposición de sanciones pecuniarias de reparación del daño a favor del Estado, o bien haya coadyuvado a la identificación y localización de recursos, derechos o bienes relacionados o susceptibles de ser vinculados con actos de corrupción.

El monto de los beneficios corresponderá hasta el equivalente del [...] % del valor de lo recuperado o resarcido, conforme a la tasación realizada por los peritos, y a la decisión de las autoridades competentes que valorarán la relevancia de la información proporcionada. De ser necesario se harán publicaciones expresas sobre el contenido de este artículo en medios masivos de comunicación.

Estos beneficios no se aplicarán si en el transcurso de las investigaciones se determina que el denunciante ha tenido algún grado de participación en el acto de corrupción que lo haya beneficiado directamente o si este hecho no fue declarado inicialmente. Los denunciantes de actos de corrupción que sean funcionarios públicos serán sujetos de beneficios de carácter no económico.¹⁹⁸

Outro aspecto que merece a devida atenção, a premiação possui como parâmetro o “valor recuperado”, no entanto, nada menciona o momento temporal que será considerado para aplicação do valor recuperado, isso quer dizer que, em casos como lavagem de dinheiro entre outros crimes, que admitem medidas cautelares como sequestro, arresto, busca e apreensão, permitindo a alienação antecipada de bens e depositando em juízo, fica uma lacuna se o valor recuperado envolve o entendimento das medidas liminares, ou somente será considerado como valor recuperado, o que for apreendido nos casos já com trânsito em julgado.

A experiência estadunidense, como já citado nesta pesquisa, por meio da Receita Federal dos EUA “IRS”, possui critérios técnicos a ser avaliados por servidores responsáveis pelo próprio setor, denominado *whistleblower office IRS*.¹⁹⁹

Essa reflexão nos mostra um problema que o poder judiciário estará sujeito a enfrentar nos casos vindouros, caso não adotem normativa especializada e disponham de um setor específico para atuar nestas situações.

¹⁹⁸ OEA. **Del proyecto de ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.** Disponível em : < http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf> Acesso em 29.04.2020.

¹⁹⁹ Cf. UNITED, States. IRS – Whistleblower Home Office. Disponível em <https://www.irs.gov/compliance/whistleblower-informant-award> Acesso em 27.08.2019.

É por óbvio, que a falta de uma disciplina sobre uma espécie de dosimetria²⁰⁰ da premiação pode gerar problemas na hora da quantificação do valor, ocasionando inúmeros problemas, principalmente o risco do trazer o programa como nicho para enriquecimento sem causa, ou até mesmo fraudes fiscais.

5.4.2 Barreiras de direito processual

5.4.2.1 Valor Probatório

A primeira dúvida processual que aparece diante os *whistleblowers* no Brasil, está ligado à valoração probatória, seja no processo civil como no penal. A dúvida é consistente no que diz a respeito a valoração das provas e do testemunho dos informantes.

Caso sejam arrolados para colaborar como prova oral, a legislação 13.608 de 2018 nada mencionou sobre o seu relato dos fatos ter peso de testemunha, ou apenas ser considerado como informantes no sentido processual, servindo apenas para indicativo de interpretação dos fatos, sem valor probatório.

Por outro lado, é preciso destacar que os *whistleblowers* possuem características totalmente diferente dos réus que assinam termo de colaboração premiada, conforme o artigo 4^a, da lei 12.850 de 2013, em função destes colaboradores participarem do delito, diferentemente dos *whistleblowers* que não possuem envolvimento com o crime.

Na tabela abaixo, explicamos as principais diferenças existente entre os *whistleblowers*, informantes normais, testemunhas e colaboradores premiados, sob o viés de (a) voluntariedade, (b) valor probatório para fins de sentença, (c) benefício e (d) fundamentação jurídica.

Tabela 2 – Diferença entre Whistleblower, Testemunhas, Colaboradores Premiados e Informantes normais

INSTITUTO	VOLUNTÁRIEDADE	VALOR PROBATÓRIO PARA FINS DE SENTENÇA	BENEFÍCIO	FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA
Informantes/ <i>Whistleblower</i>	Adesão Voluntária.	Ausência de previsão legal. Pode ser avaliado a valoração como prova oral e documental.	Premiação financeira, proteção da identidade, segurança contra retaliações.	Lei 13.608 de 2018 e Lei 9.807 de 1999.

²⁰⁰ O termo utilizado “dosimetria” é para fins de referência técnica da necessidade do estabelecimento de um critério racional e objetivo, para quantificação da premiação do informante.

Testemunha	Obrigatório, sob pena de sofrer condução coercitiva.	Valorado como prova oral.	Proteção da integridade física.	CPP, CPC e Lei 9.807 de 1999
Colaboradores Premiados	Adesão Voluntária.	Valorado como prova oral e documental.	Proteção da integridade física. Redução de pena. Alteração de regime de pena.	Lei nº 12.850 de 2013.
Informantes Normais	Adesão Voluntária	Não possui valor probatório, apenas para elucidar fatos.	Não possui.	Não possui regulamentação específica.

Fonte: Elaborado pelo Autor.

Com explicação do quadro acima, é possível perceber a existente lacuna sobre a valoração probatória dos *whistleblowers*, restando, portanto, 3 correntes que podem ser observadas: 1ª Não possuem valor probatório; 2ª Possuem valor probatório de forma oral e documental; 3ª Pode possuir apenas valor probatório documental ou apenas oral.

Enfim, até que o legislador ou a própria jurisprudência manifeste sobre o assunto, estaremos diante uma lacuna sobre o referido posicionamento supra mencionado.

5.5 Barreira da institucionalização da cultural que “denunciar vale a pena ?”

Outra barreira enfrentada está ligada a “cultura”, compreendida como a forma de comportamento socialmente aceito pelo povo brasileiro. Na verdade, a situação representa uma espécie de “desafio” perante a tentativa de alterar um comportamento culturalmente aceito da desonestidade, como o famoso “jeitinho brasileiro”, em face da institucionalização do *whistleblower*, com a cultura da “proibidade”.

Como já trabalhado nesta pesquisa, o “jetinho brasileiro”, advém de um comportamento representado por desvio de condutas (relacionadas já ao senso comum), ou seja, aqueles pequenos desvios de comportamentos (tendo como exemplos: furar fila do banco, pagar gorjeta para guarda não multar, fazer gato com energia elétrica, encontrar dinheiro em uma carteira e não devolver e etc), em que acreditamos que não prejudicará ninguém, interferem na forma como a sociedade entende quando e como condutas probas devem ser adotadas.²⁰¹

²⁰¹ Cf. FILHO, André Pimentel. (Uma) Teoria da Corrupção. Editora Lumen Iuris. Rio de Janeiro. 2015.

O interesse do estabelecimento da cultura de probidade via *whistleblower* é para o próprio bem da sociedade, protegendo dinheiro público que, logo mais, é reinvestido para própria a sociedade, como escolas, saúde, segurança e infraestrutura, junto a prevenção e repressão de delitos que possam afetar a nossa segurança de todos.

Com isso, tentou-se por meio do *Compliance*, estabelecer uma cultura de probidade e respeito à ética, para o setor empresarial e público, concedendo incentivos como a Lei Anticorrupção nº 12.813 de 2013²⁰², em que no seu artigo 7º, inciso VIII, prevê uma espécie de atenuante da multa quando a empresa já havia implementado programas de integridade, como o *Compliance*.

Todavia, é preciso destacar que, para o cidadão entender que denunciar vale a pena, seja no sentido social, institucional e econômico, antes do mesmo adotar esta conduta, ele precisa racionar 3 aspectos muito importantes:

1. Caso eu denuncie, qual risco eu posso correr ?
2. Denunciei, e, agora ? Vou ter proteção ? E a minha família também ?
3. Que benefício vou ter com a denuncia ? Como vou receber isso ? Quanto tempo para receber ?

Uma vez que for esclarecido estas 3 perguntas básicas, o cidadão, passa para fase de decisão no seu raciocínio que antevém a conduta, aceitando ou não. É preciso, portanto, que os esclarecimentos destas perguntas fiquem acessível para toda população, para que haja modificação de condutas, e, incentivos à honestidade.

É inegável portanto, que há a necessidade da conscientização da sociedade sobre a importância da cultura honesta, em que “denunciar vale a pena”, beneficia a todos, caso contrário, podemos ter a melhor legislação *whistleblowing* do mundo, bem como a melhor infraestrutura, mas se não for utilizada de forma correta, será *inócua*.

5.5.1 Experiência Internacional : Aprendizado que deu certo

A Transparência Internacional já didicou diversos estudos e relatórios sobre a necessidade da regulamentação dos *whistleblowers*, portanto, não é inovação na ordem jurídica. Trata-se de um programa sério, eficaz, que pode gerar um significativo respaldo da sociedade contra a corrupção.

²⁰² CAMBI, Eduardo, GUARAGNI, Fábio André. Lei Anticorrupção: Comentários à Lei nº 12.846/2013. Almedina, São Paulo/SP. 2016.

Conforme amplamente detalhado nesta pesquisa, citamos diversos casos, principalmente no EUA e Itália, em que foi possível a institucionalização e gerou resultados positivos, principalmente perante o fisco.

No Brasil, após a lei 13.608 de 2018, não temos nenhum caso oficial para termos como base de aprendizado e aprimoramento, no entanto, é preciso ressaltar que a nossa própria normativa ainda não está adequada aos padrões internacionais, merecendo as reflexões apontadas neste capítulo.

A experiência internacional, como a Receita Federal americana (IRS), nos mostrou por meio do caso *John Doe* entre outros, que é possível sim, alinhar a participação da sociedade no enfrentamento à corrupção, sonegação fiscal entre outros delitos.

Ademais, a normativa americana individualiza a regulação dos *whistleblowers* por setor, no setor fiscal, é controlado pela IRS, bem como no setor acionário do mercado financeiro, é fiscalizado pela SEC, e, no área criminal, tem normativa no próprio FBI. Com isso, é possível extrair o entendimento, que, haja vista o detalhamento de cada setor, e, a forma como é feito a investigação especializada e setORIZADA, a regulamentação do *whistleblower* de acordo com área, seria medida mais adequada.

Atualmente, hoje, somente o Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica (CADE), por meio da Portaria nº 292 de 2019, regulamentou a questão dos informantes prevista na lei 13.608 de 2018, sendo este órgão uma autarquia que atua no setor de fiscalização e controle da ordem econômica, primando pela observação do artigo 170 da Constituição Federal.

A própria regulação dos *whistleblowers* setORIZADA, tem apoio na normativa federal, em seu artigo 4ºA, que tanto as autarquias e fundações deverão manter unidade de ouvidoria e correção para garantir que qualquer cidadão, possa relatar ilícitos que lesem o erário público.

Por meio da referida lei, é possível, portanto, que a regulamentação complementar dos programas *whistleblowers* seja feita de forma individual pelos Estados, Municípios, Autarquias e Fundações.

A possibilidade de delegação da competência regulamentar os informantes pode ser benéfica ou maléfica para sociedade, podendo ocasionar problemas de normatização incompleta, ausência de regulamentação e disposições conflituosas.

Nesse interim, o ideal corresponderia a normatização mais detalhada com a lei 13.608 de 2018, que, em sua comparação com o projeto de lei modelo da OEA e as

normativas estdunidense, as suas disposições além simplórias, são superficiais, não abordando o assunto com a seriedade e complexidade que possui.

5.6 Consequências: Mudanças de comportamento social, fortalecimento do controle social preventivo de corrupção

A corrupção, como uma modalidade de conduta que representa além de um retrocesso social, um problema que afeta o patrimônio público, gerando significativas consequências para economia, ordem tributária e administração pública.

Com isso, atualmente, é necessário opor a forma de estudo tradicional da corrupção, em que analisamos alterações normativas que agravam a pena, mas nenhuma que busque prevenir atos improbos.

O controle preventivo dos atos de corrupção, é um meio alternativo para o enfrentamento à corrupção, ou seja, consistem em métodos que buscam o incentivo do comportamento honesto, conscientizando da importância que a prática do delito gera mais malefício para população, que benefícios para alguns.

Os mecanismos preventivos de controle visam a contrabalançar os lucros de arranjos da corrupção com o preço da descoberta do ilícito, fazendo aumentar incentivos de comportamentos de integridade e de probidade. O fortalecimento do comportamento ético e a educação moral no poder público revigoram o compromisso do agente público com o bem comum.²⁰³

O *controle preventivo*, portanto, tem que ser eficaz antes da prática da conduta desonesta ou sua consumação²⁰⁴, diferente do *controle externo*, realizado pelos Tribunais de Contas, Ministério Público, Polícia e cidadãos, feito *a posteriori*.

O controle externo pode ser feito por vias administrativas e judiciais, em que

²⁰³ SPECK, Bruno Wilhelm. Caminhos para a transparência. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos para a transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade. São Paulo: Unicamp, 2002, p. 17.

²⁰⁴ Nesse sentido, está a classificação de Dirceu Siqueira [...] No controle preventivo, o controle é realizado antes do aperfeiçoamento do ato administrativo ou exercido antes da consumação da conduta administrativa. No controle concomitante o controle é realizado durante a execução do ato administrativo, ou seja, consiste na fiscalização realizada no momento ou no andamento da atividade administrativa em concomitância com o desenvolvimento da conduta praticada pela Administração Pública. O controle sucessivo representa o controle realizado depois do aperfeiçoamento e consolidação do ato administrativo; já o controle repressivo é aquele exercido pelo órgão controlador em momento posterior à prática do ato administrativo, com a finalidade de revisar as ilegalidades mediante a anulação do ato. (SIQUEIRA, Dirceu Pereira. CORRUPÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NEFASTAS: O Controle Externo Preventivo e Meios Alternativos Como Mecanismo de Combate. Revista de Departamento de ciências jurídicas e sociais da unijuí. 2017, p. 145. Disponível em [file:///C:/Users/ASUS/Downloads/6796-Texto%20do%20artigo-32328-1-10-20170915%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/6796-Texto%20do%20artigo-32328-1-10-20170915%20(1).pdf) Acesso em 20.03.2020).

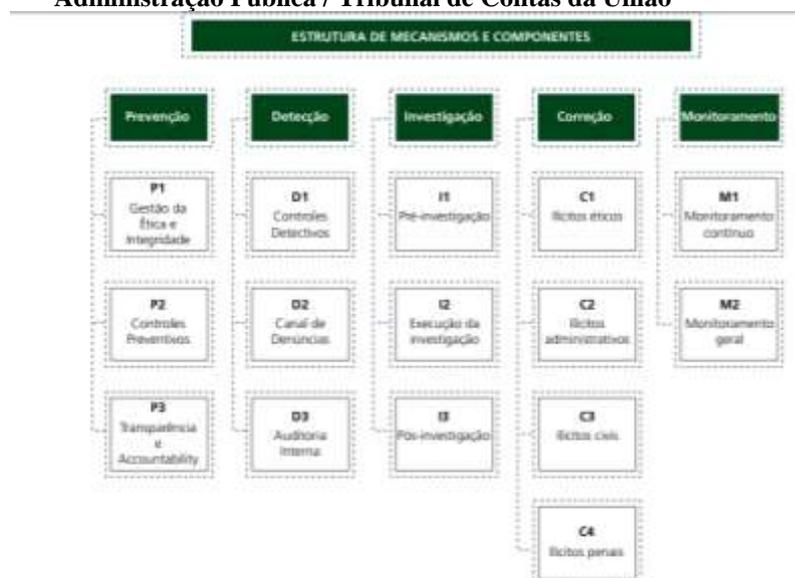
pela forma administrativa temos as tomadas de contas, auditorias feitas pelo Tribunal de Contas, além dos inquéritos feitos pelo Ministério Público, que atevém uma ação penal. Em relação ao controle judicial, são diversos instrumentos, dentre eles a própria ação penal, ação civil pública, utilizada pelo Ministério Público e, a ação popular (art. 5º, LXXIII, da CF).²⁰⁵

O controle preventivo de atos de corrupção está completamente interligado com a institucionalização do programa *whistleblower*, cuja o qual busca implementar cultura de integridade, com a conscientização de que denunciar vale a pena, junto a proteção dos informantes, garantindo a eficiência das investigações.

Com a ampliação dos riscos de detecção das fraudes, improbidades por meio dos informantes, as práticas, naturalmente, tendem diminuir, tornando mais eficaz o controle preventivo.

No quadro abaixo, é possível identificar o *whistleblower* no enquadramento dos mecanismos preventivos de atos de corrupção elaborado pelo Tribunal de Contas.

Figura 10 - Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União



Fonte: BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Coordenação-Geral de

²⁰⁵ LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2a Edição, 2018. p. 31.

Com a simples leitura da imagem acima, após a explicação do tema ao decorrer desta pesquisa, os informantes estariam dentro dos itens: **1) P1** (Gestão da Ética e Integridade) – Como a forma de incentivar o comportamento honesto dos informantes, bem como a conscientização do mesmo; **2) P2** (Controle Preventivo) – os *whistleblowers* funcionam no controle preventivo dos atos improbos; **3) P3** (Transparência e *Accountability*) – com a obrigação do dever de transparência e cumprimento as obrigações éticas do dever de denunciar e colaborar com a proteção do patrimônio público.

O dever de proteção da coisa pública pela sociedade, já possui previsão constitucional desde 1988, em seu artigo 5º, inciso LXXIII, dispondo que

LXXIII- qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência

A ação popular, considerada como “*direito fundamental*”, trouxe capacidade postulatória para os cidadãos (eleitores que cumprem seu dever democrático) defenderem em juízo a proteção do patrimônio público, envolvendo, portanto, responsabilidade individual com a sociedade.

Desta forma, a institucionalização do *whistleblowers* por meio da lei 13.608 de 2018, com as recentes alterações do Pacote Anticrime na lei 13.964 de 2019, não apresenta drásticas inovações na órbita jurídica, mas um detalhamento do dever social já protegido no artigo 5º, LXXIII da Constituição.

Ultrapassada a fase de implantação dos *whistleblowers* por meio do sistema normativo, resta a análise sobre a aceitação e adesão social do programa, para podermos ter uma compreensão sobre sua eficácia ou não.

[...] A política proporcionada pela adoção do *whistleblowing* é alvissareira, visto que apta a revelar fraudes praticadas e encobertas pela lei do silêncio, da cumplicidade, ou da compartimentalização empresarial, fenômenos que devem ser debelados por novos mecanismos investigatórios eficazes, o que representa uma mudança de cultura desejável no Brasil. Além disso, a política *whistleblowing* estimula a participação social do cidadão no combate à criminalidade e no zelo da coisa pública, fomentando uma nova conformação ética do cidadão, que não deve mais, acanhado e amendrontado pelo poder dos desonestos, assistir a toda sorte de mal feito e conformar-se,

passivamente, com esse destino isomórfico da nação.²⁰⁶

Com a aceitação social, a população passa a conscientizar-se da importância do programa, e, conseqüentemente a alteração do comportamento da sociedade, tendo em vista que, o aprimoramento da legislação ocorre em contato com os problemas diagnosticados na prática, caso não haja a utilização do programa, não haverá melhoria do mesmo, muito menos no setor de preventivo de atos de corrupção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *whistleblowing* é uma ferramenta eficiente para o combate da corrupção sistêmica, auxiliando as autoridades investigadoras a obterem provas e a fornecerem proteção adequada aos denunciantes. O instituto permite uma colaboração direta da sociedade com o Poder Público no enfrentamento da corrupção, fortalecendo a democracia e o controle social do patrimônio público.

Seu uso está sedimentado nos Estados Unidos, na elucidação de diversos *hard cases*, nos quais foram pagas premiações aos *whistleblowers* que colaboraram com a Receita Federal (IRS) – como nos casos *Bradley Birkenfeld e John Doe* – e com a Comissão de Valores Imobiliários (SEC), elevando o índice de recuperação de dinheiro desviado dos cofres públicos.

Além disso, o caso *Kathryn Bolkovac* mostrou como o problema da corrupção pode estar enraizado nos mais altos escalões de organizações internacionais, como a ONU, com conseqüências devastadoras para a sociedade, ao fortalecer organizações criminosas e permitir constantes violações de direitos humanos.

Também foi enaltecido o papel da Transparência Internacional (TI) na elaboração de estudos, relatórios, projetos de leis para melhorar a legislação vigente e as campanhas de conscientização da sociedade e seu papel fundamental na luta contra a corrupção.

A TI possui um setor específico para os *whistleblowers*, que fornece advogados em diversos países, orienta pessoas na condição de denunciante e tenta diminuir os índices de corrupção e as represálias aos denunciante que coloquem em risco a sua vida e de seus familiares.

²⁰⁶ SOUZA, Renee do ó. **Lei Anticrime. Comentários à lei 13.964/2019**. Editora D'Plácido. São Paulo, 2020, p. 343.

Tal técnica é apoiada por diversas organizações internacionais como as Nações Unidas, a OEA e a Transparência Internacional como uma medida eficiente de redução dos índices de corrupção.

Buscou-se contextualizar o instituto do *whistleblowing* de acordo com a experiência estrangeira, a doutrina e a jurisprudência, a fim de aprimorar as ideias trazidas no Projeto Anticrime e na Lei 13.608 de 2018.

Contudo, compete ao Congresso Nacional, inclusive mediante a análise de outros projetos de lei em tramitação (como o PLC 3.165/2015), aperfeiçoar o Pacote Anticrime, enviado pelo Ministério da Justiça, para aprimorar a legislação brasileira.

No Índice de Percepção da Corrupção da Transparência Internacional, de 2018, o Brasil ocupa a 105ª colocação entre 180 países avaliados. É a pior avaliação do país desde 2012, quando os dados começaram a ser comparados ano a ano, e representa a 3ª queda anual seguida.

Apesar de esforços realizados em Operações como a Lava Jato e da ampla mobilização popular, o Brasil não está enfrentando adequadamente as causas da corrupção sistêmica que impedem o desenvolvimento do país no Índice de Desenvolvimento Humano (IDH), compilado pela Organização das Nações Unidas.

É, portanto, urgente que o Poder Legislativo discuta e vote as medidas de aprimoramento do sistema penal e processual brasileiro, para introduzir no direito brasileiro o instituto do *whistleblower*, juntamente com outras inovações que possam melhorar a prevenção e a repressão dos atos lesivos ao patrimônio público, a fim de que mais recursos possam ser investidos na melhoria dos serviços prestados ao cidadão brasileiro.

Em conclusão, diante a pesquisa realizada, é possível extrair as seguintes considerações:

1 – O programa *whistleblower* não apresenta características de inovação na ordem jurídica, sendo um instituto com robusta fundamentação jurídica internacional, e, amplamente utilizado pelos demais países como ferramenta eficaz de enfrentamento à corrupção;

2 – Trata-se de um meio de obtenção de prova, indicando como, quando e onde as provas apontadas com suas informações podem colaborar com o desvelamento dos fatos;

3 – As experiências internacionais apresentadas nesta pesquisa, nos mostram a

complexidade e envergadura que o instituto possui;

4 – Em comparativos aos padrões normativos internacionais, percebe-se que a atual normativa brasileira na lei 13.608 de 2018, possui uma regulamentação muito superficial, bem como urge a necessidade do seu aprimoramento;

5 – Além disso, a lei 13.608 de 2018 trouxe a possibilidade de estender aos demais entes federados a normatização da questão, diante a competência delegada, o que pode gerar além de uma concha de retalhos normativa, constantes problemas com a proteção de direitos, além do risco de fraudes;

6 – A lei 13.608 de 2018, com a recente alteração no Pacote Anticrime, apresenta algumas falhas estruturais, dentre as quais estão:

6.1 Não definição de quem pode denunciar, ou seja, só pessoa física ou jurídica?

6.2 A não previsão de estabilidade laboral para funcionários públicos de cargo comissionado;

6.3 A não previsão de critérios objetivos para quantificação da premiação sobre o valor recuperado;

6.4 Proteção dos *whistleblowers* via sistema de proteção de testemunhas, que juridicamente são distintos;

6.5 Dificuldade na avaliação como prova processual as informações dos *whistleblowers*;

6.6 A ausência de previsão de premiação para informantes devedores do estado;

6.7 A ausência de um sistema de proteção e segurança específico para os *whistleblowers* e seus familiares;

7 – Problemas como a *cleptocracia*, diante as experiências Brasil (Mensalão, Operação Lava Jato) e Itália (Operação Mãos Limpas) nos mostram quanto é necessário a conscientização da sociedade que denunciar é correto, e protege o patrimônio público;

8 – Sem a conscientização da sociedade, e aceitação social do programa *whistleblower* no Brasil, é praticamente impossível trazer efetividade para utilização do mesmo;

A presente pesquisa não teve como escopo esgotar a discussão do assunto, longe disso, apenas apresentar a compreensão do *whistleblower* no mundo, como funciona nos países com altos índices de eficiência do programa, e, apontar as “barreiras” culturais e normativas que o Brasil enfrenta, e, pode enfrentar diante a sua

institucionalização por meio da lei 13.608 de 2018.

Sendo assim, verificado que a essência do *whistleblower* é a proteção da sociedade na luta contra corrupção, urge a necessidade de incentivar o recebimento de denúncias, sérias e comprovadas, a fim de fortalecer a democracia (espírito democrático) ao assegurar que a atuação de cada cidadão, é fundamental para o controle dos atos públicos. Sem a participação efetiva da sociedade na proteção do patrimônio público, a probidade na Administração Pública é mais difícil de ser obtida, e a cultura proba da sociedade, fica ainda mais distante, ou seja, sem a conscientização da população, sem sua transformação de conduta, podemos ter o melhor sistema normativo de *whistleblower* do mundo, porém, será ineficaz.

REFERÊNCIAS

ACKERMAN, Susan-Rose. *La corrupción y los gobiernos: causas, consecuencias y reforma*. Madrid: Siglo Editores, 2001.

ACKERMAN, Susan Rose. *Corruption: a study in political economy*. Nova York: Academic Press, 1978.

ANESE, Francisco J. Dall'. *Contra la Mafia: lecciones aprendidas*. Disponível em <http://www.cicig.org/uploads/documents/2012/0027-20120730-DOC01-ES.pdf> Acesso em 20.07.2020

ASSIS, Adriano Marcus Brito, ARAS, Vladimir et al. *Corrupção: aspectos sociológicos, criminológicos e jurídicos*. Salvador, Editora JusPodivm, 2020.

ASQUER, Raffaele. *Corruzioni gli inquisiti ocupano il parlamento*. Disponível em <https://espresso.repubblica.it/inchieste/2014/06/27/news/corruzione-gli-inquisiti-occupano-il-parlamento-1.171076> Acesso em 20.02.2020.

ARRAS, Vladimir. *Whistleblowers, informantes e delatores anônimos*. In: *A jurisprudência no Supremo Tribunal Federal: temas relevantes*. Coord. Viviana Damiani Zanellato. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2013.

ARISTOTE. *Ética de Nicomaque*. Editora Paris Flammarion, 1992.

ARGENTINA, Congreso de la Nacion. *Ley 27.401 de 2017, Responsabilidad Penal*. Disponível em <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/ley-27401-296846> Acesso em 20.01.2020.

BADCOCK, James. *Denunciante que assumiu a elite dominante da Espanha*. BBC News. Disponível em <https://www.bbc.com/news/world-europe-37543182> Acesso em 20.07.2020.

BANISAR, David “Whistleblowing: International Standards And Developments”. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1753180>. Acesso em 15.01.2019.

BARBUGIANI, Luiz Henrique Sormani. *Corrupção como fenômeno supra legal*. Curitiba: Juruá, Curitiba, 2017.

BARRABCETTO, Gianni, TRAVAGLIO, Peter Gomez Marco. *Operação Mãos Limpas*. Editora Citadel. Porto Alegre/RS. 2016.

BBC. NEWS. *Panama Papers: source breaks silence on Mossack Fonseca leaks*. 2016. Disponível em: [\[www.bbc.com/news/world-latin-america-36232142\]](http://www.bbc.com/news/world-latin-america-36232142). Acesso em: 22.10.2019.

BBC, Alan García, *el presidente de la hiperinflación y la reducción de la pobreza en Perú que se suicidó en medio de un escándalo de corrupción*. Disponível em <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-47965454> Acesso em

19.01.2020

BIERMAN, H. Scott; FERNADEZ, Luís. *Game Theory with economic applications*. New York: Addison-Wesley, 1998.

BLANCO, Cordeiro Isodoro. *Eficacia del sistema de prevencion del blanqueo de capitales estudio del cumplimiento normativo (compliance) desde una perspectiva criminológica*. Cuadernos del Instituto Vasco de Criminologia. N. 23, España.

BOLIVIA, Ley de Lucha contra la corrupción, enriquecimiento ilícito e investigación de fortunas “Marcelo Quiroga Santa Cruz”, 31 de marzo de 2010. Disponível em Acesso em 10.02.2020.

BORGES, Pedro Pereira. O homem como ser político: ensaio. Multitemas, Campo Grande-MS, n. 36, jun. 2008.

BRASIL. Ministério Público Federal. Caso Lava Jato. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/denuncias-do-mpf>>. Acesso em 08.10.2019.

BRASIL, Dez Medidas Contra Corrupção. Disponível em <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/historico> Acesso em 20.02.2020.

BRASIL, Planalto. Decreto nº 5. 687 de 2006 - Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Acesso em 29.03.2019. Disponível em < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5687.htm >.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal, ARE 1120771 AgR-segundo, Relator(a): Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 05/10/2018, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-235 DIVULG 05-11-2018 PUBLIC 06-11-2018.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. STP 165 MC, Relator(a): Min. Presidente, Decisão Proferida pelo(a) Ministro(a) DIAS TOFFOLI, julgado em 30/12/2019, publicado em PROCESSO ELETRÔNICO DJe-021 DIVULG 03/02/2020 PUBLIC 04/02/2020.

BRASIL, Justiça Federal do Paraná. Processo nº 5046512-94.2016.4.04.7000 da 13ª Vara Federal de Curitiba. Disponível em <<https://www.jfpr.jus.br/>>. Acesso em 22.02.2019.

BRASIL, Ministério da Justiça e Segurança Pública. Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação. Disponível em <https://falabr.cgu.gov.br/Login/Identificacao.aspx?idFormulario=4&tipo=1&ReturnUrl=%2fpublico%2fManifestacao%2fRegistrarManifestacao.aspx%3fidFormulario%3d4%2ftipo%3d1%26origem%3didp%26modo%3d> Acesso 20.02.2020.

BRASIL, Governo Federal. Governo Federal lança canal para receber denúncias de atos ilícitos. Disponível em <https://www.gov.br/pt-br/noticias/justica-e->

seguranca/2020/01/governo-federal-lanca-canal-para-receber-denuncias-de-atos-ilicitos Acesso em 20.02.2020.

BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica. Cade reforça proteção à identidade dos denunciante de boa-fé. Disponível em <http://www.cade.gov.br/noticias/cade-reforca-protECAo-a-identidade-dos-denunciante-de-boa-fe> Acesso em 20.02.2020.

BRASIL, Conselho Administrativo de Defesa da Ordem Econômica. Portaria nº 292 de 2019. Disponível em <http://www.cade.gov.br/> Acesso em 20.02.2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. AIJE nº 1943-58.2014.6.00.0000/PR, Termo de Transcrição, Depoente Marcelo Bahia Odebrecht, 01/03/2017, p. 65-66.

BRASIL, Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 5301, de 2019. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139060> Acesso em 20.02.2020.

BRASIL, Congresso Nacional. Projeto de Lei nº 9.712, de 2018. Disponível em <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139060> Acesso em 20.02.2020.

BRASIL, Caso Lava Jato. Ministério Público Federal. Disponível em <http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/resultados> Acesso 20.03.2020.

BRASIL, Justiça Federal. Ação de Improbidade Administrativa em face do Partido Progressista, autos nº 5006674- 13.2017.404.7000, da 1ª Vara Cível da Justiça Federal do Paraná. p. 1 Disponível em < <http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/atuacao-na-1a-instancia/parana/acoes-deimprobidade>>. Acesso 28.02.2020.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Petição nº 7003/DF, Pré-Acordo de Colaboração Premiada, Colaborador Joesley Mendonça Batista, Anexo nº 07.

BRASIL, Supremo Tribunal Federal. Petição nº 7003/DF, Acordo de Colaboração Premiada, Colaborador Ricardo Saud, Anexo nº33.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública / Tribunal de Contas da União. – Brasília : TCU, Coordenação-Geral de Controle Externo dos Serviços Essenciais ao Estado e das Regiões Sul e Centro-Oeste (Coestado), Secretaria de Métodos e Suporte ao Controle Externo (Semec), 2ª Edição, 2018.

CASTILHO, Diego Gomes. *Whistleblowing*: Principais características e vantagens. O que o Brasil está efetivamente perdendo? In: *Corrupção como fenômeno supra legal*. Coord. Luiz Henrique Sormani Barbugiani. Curitiba: Juruá, Curitiba, 2017.

CAMBI, Eduardo, GUARAGNI, Fábio André. *Ministério Público e Princípio da Proteção Eficiente*. São Paulo: Almedina, 2016.

CAMBI, Eduardo. *Neoconstitucionalismo e Neoprocessualismo: Direitos Fundamentais, Políticas Públicas e Protagonismo Judiciário*. 2ª Ed. São Paulo:

Almedina, 2018.

CAMBI, Eduardo; DOTTI, Rogéria; PINHEIRO, Paulo Eduardo d'Arce; MARTINS, Sandro Gilbert; KOKILOSKI, Sandro Marcelo. *Curso de Processo Civil completo*. São Paulo: RT, 2017.

CAMBI, Eduardo; KICHILESKI, Gustavo Carvalho. Whistleblowing no Pacote Anticrime. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 1006, ago. 2019.

CAMBI, Eduardo; KICHILESKI, Gustavo, Carvalho. Whistleblowers no Enfrentamento a Corrupção. *Revista dos Tribunais*. São Paulo, v. 1013, p. P. 177-198, 2020.

CAMBI, Eduardo, GUARAGNI, Fábio André. *Lei Anticorrupção: Comentários à Lei nº 12.846/2013*. Almedina, São Paulo/SP. 2016.

CANADA, Republica. *Ontario Securities Commission. Office of the Whistleblower. Are you a Whistleblower?*. Disponível em <https://www.osc.gov.on.ca/en/whistleblower.htm> Acesso em 30.04.2019.

CARDOSO, Débora Motta. *A Extensão do Compliance no Direito Penal: análise crítica na perspectiva da Lei de Lavagem de Dinheiro*. Tese de Doutorado. Universidade de São Paulo, Faculdade de Direito. 2013.

CARVALHOSA, Modesto. *Da cleptocracia para democracia em 2019*. São Paulo: Ed. RT, 2019.

CARVALHOSA, Modesto. Como os políticos vão embolsar o fundo eleitoral: o crime de corrupção está legalizado. Disponível em: [[https://ricardoantunes.com.br/como-os-politicos-vaio-embolsar-o-fundo-eleitoral-o-crim e-de-corrupcao-esta-legalizado](https://ricardoantunes.com.br/como-os-politicos-vaio-embolsar-o-fundo-eleitoral-o-crim-e-de-corrupcao-esta-legalizado)]. Acesso em: 27.09.2019.

CARVALHO, José Murilo de. Mandonismo, coronelismo, clientelismo: uma discussão conceitual. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, 1997.

CAVICO, Frank. Private Sector Whistleblowing and the Employment-At-Will Doctrine: A Comparative Legal, Ethical, and Pragmatic Analysis, *South Texas Law Review*, n.º 45, 2004.

CARRAZA, Bruno. *Dinheiro, eleições e poder: as engrenagens do sistema político brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2019.

CENTER, National Whistleblower. Protect the SEC Whistleblower Program. Disponível <https://www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act/> em Acesso em 20.09.2019.

CLAPHAM, Christopher. Clientelism and the State. In: CLAPHAM, Christopher (Org.). *Private patronage and public power: political clientelism in the Modern State*. London: Palgrave Macmillan, 1982.

CHERAPANOVA, Vera. Italy (finally) protects a whistleblower, issues first penalty for retaliation. Disponível em <https://fcpablog.com/2019/10/17/italy-finally-protects-a-whistleblower-issues-first-penalty-for-retaliation/> Acesso em 20.02.2020.

CHEMIM, Rodrigo. *Mãos Limpas e Lava Jato. A corrupção se olha no espelho*. Porto Alegre:, 2017.

CHILE, Gobierno, Ministerio Secretaría General De La Presidencia, Ley Num. 20.205, Protege Al Funcionario Que Denuncia Irregularidades Y Faltas Al Principio De Probidad. Disponível [Https://Www.Leychile.Cl/Navegar?Idnorma=262932](https://www.leychile.cl/Navegar?Idnorma=262932) Em Acesso Em 10.01.2020.

COIMBRA, Marcelo de Aguiar, MANZI, Vanessa Alessi. Manual de compliance: preservando a boa governança e a integridade das organizações. São Paulo: Atlas, 2010.

COMSSION, European. Horizontal or further sectorial EU action on whistleblower protection, 2017, p. 3. Disponível em Acesso em https://ec.europa.eu/smart-regulation/roadmaps/docs/plan_2016_241_whistleblower_protection_en.pdf 20.01.2020

CONSELHO DA EUROPA. *Convenção Civil sobre Corrupção*. Disponível em: [www.coe.int/en/web/conventions/full-list/-/conventions/treaty/174]. Acesso em 24.04.2019.

COSTA, Leonardo Dantas. Whistleblowing como instrumento de combate à corrupção: delineamento do instituto e a pertinência de uma legislação fomentadora de denúncias internas na Administração Pública brasileira. *Revista brasileira de ciências criminais* [RT on line], vol. 150, dez. 2018.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. Informante confidenciais e anônimos: perspectivas para atuação mais eficiente do Estado a partir de uma análise comparativa do tratamento jurídico nos EUA e no Brasil. In: *Ministério Público e princípio da proteção eficiente*. Org. Eduardo Cambi e Fábio Guaragni. São Paulo: Almedina, 2016.

DALLAGNOL, Deltan. *A luta contra corrupção. A Lava Jato e o futuro de um país marcado pela impunidade*. Rio de Janeiro: Editora Primeira Pessoa, 2017.

DALLAGNOL, Deltan Martinazzo. *As lógicas das provas no processo*. Livraria do Advogado. Porto Alegre/RS, 2015.

DAVIES, Steve, HALL, David. Corruption and whistleblowing a background note for TUAC, Public Services International Research Unit. University of Greenwich, England, 1999.

DEZALAY, Yves § GARTH, Bryant. *The Internationalization of Palace Wars: Lawyers, Economists and the Contest to Transform Latin American States*. Chicago: University of Chicago Press, 2002.

DICKIE, John, in: Cosa Nostra: storia della Mafia Siciliana. Roma-Bari: Laterza, 2006.

DOYLE, Charles. *Qui Tam: The False Claims Act and Related Federal Statutes*, Congressional Research Service, 6 ago.2009. Disponível em: [www.fas.org/sgp/crs/misc/R40785.pdf]. Acesso em: 30.04.2019.

DOE, John. Whistleblower. American Betrayal. New York: Xlibri Corporation, 2013.

DUARTE, Nestor. A ordem privada e a organização política nacional. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1939.

DWORKIN, Ronald. Law's Empire. New York: Hart Publishing, 1998

ESTADÃO, 1/3 do Congresso Nacional é alvo de investigação. Disponível em <https://politica.estadao.com.br/noticias/eleicoes,13-do-congresso-eleito-e-alvo-de-investigacoes,70002585812> Acesso em 20.02.2020.

FARIAS, Francisco Pereira de. Clientelismo e democracia capitalista: elementos para uma abordagem alternativa. Revista de Sociologia e Política, n. 15, 2000.

FERREIRA, Luciano Alberto *et al.* Whistleblowing no Brasil: uma análise das soluções de lege ferenda para internalização da delação externa no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Ciências Criminais*, vol. 147, set./2018.

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Department of Justice US. Disponível em: [www.fbi.gov/news/stories] Acesso em: 29.03.2019.

FERREIRA, Luciano Alberto *et al.* Whistleblowing no Brasil: uma análise das soluções de lege ferenda para internalização da delação externa no ordenamento jurídico brasileiro. *Revista de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 147, set. 2018.

FIEP, Agência Sistema FIEP. Deputados ignoram vontade da população ao alterar projeto de combate à corrupção, diz presidente da Fiep. Disponível em <https://agenciafiep.com.br/2016/11/30/deputados-ignoram-vontade-da-populacao-ao-alterar-projeto-de-combate-a-corrupcao-diz-presidente-da-fiep/> Acesso em 20.02.2020.

FILHO, André Pimentel. (Uma) Teoria da Corrupção. Editora Lumen Iuris. Rio de Janeiro. 2015.

FLACH, Leonardo. O JEITINHO BRASILEIRO: ANALISANDO SUAS CARACTERÍSTICAS E INFLUÊNCIAS NAS PRÁTICAS ORGANIZACIONAIS. *Revista Gestão e Planejamento*, Salvador, v. 12, n. 3, p. 501, set/dez. 2012. Disponível em <https://revistas.unifacs.br/index.php/rgb/article/viewFile/1197/1852> Acesso em 20.02.2020.

http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/NovasMedidascontraCorrupcao_Cartilha.pdf?sequence=6&isAllowed=y. Acesso em 31.05.2019

GARCIA, R. L., A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências -Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul, Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

GARCIA, R. L., A Economia da Corrupção - Teoria e Evidências -Uma Aplicação ao Setor de Obras Rodoviárias no Rio Grande do Sul, Tese (Doutorado em Economia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, Porto Alegre, 2003.

GINGERICH, Daniel. *Corruption in general equilibrium: political institutions and bureaucratic performance in South America*. Tese em Ciência Política. Cambridge, Mass., Harvard University, 2006.

GODOY, Andre Ricardo. *Whistleblowing* no direito penal brasileiro: análise dos projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional. *Revista de Ciências Criminais*, vol. 134, ago./2017.

GLAZER, Myron Peretz. *The whistleblowers: exposing corruption in government & industry*. Nova York: Bane Books, 1991.

GRAHAM, Richard. *Clientelismo e política no Brasil do século XIX*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1997.

GUALTIERI, Lucas de Moraes. O informante Confidencial como instrumento de combate à corrupção. In: *Temas atuais do Ministério Público Federal*. Org. Edilson Vitorelli. Salvador: JusPodivm, 2017.

GOMES, Luiz Flávio. *O jogo sujo da corrupção*. Bauru: Astral cultura, 2017.

HESCH, Joel D. *Reward collect millions for reporting tax evasion*. Whashington: LU Books, 2009.

ICC, Brasil. Brasil International Chamber of Commerce. Disponível em <http://www.iccbrasil.org/quem-somos/icc-brasil/> Acesso 20.02.2020.

INTERNACIONAL, Transparência. Problemas e soluções sobre o whistleblower. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation >. Acesso em 11.04.2019.

INTERNACIONAL, Transparência. Principais Legislações Internacionais sobre o whistleblower. Disponível em https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation >. Acesso em 11.04.2019.

INTERNACIONAL, Transparência. Brasil: pior nota pelo segundo ano. Disponível em <https://transparenciainternacional.org.br/ipc/> Acesso em 20.02.2020.

INTERNACIONAL, Transparência. Whistleblowers priorities. Disponível em <https://www.transparency.org/en/our-priorities/whistleblowing#> Acesso em 20.07.2020.

ITALI, Legge 179 de 2017. Disposizioni per la tutela degli autori di segnalazioni di reati o irregolarita' di cui siano venuti a conoscenza nell'ambito di un rapporto di lavoro pubblico o privato. (17G00193) (GU Serie Generale n.291 del 14-12-2017) Disponível em <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2017/12/14/17G00193/sg> Acesso em 20.03.2020.

ITALI, Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC). Disponível em <https://www.anticorruzione.it/portal/public/classic/AttivitaEdocumentazione/AttivitaEUropea/Whistleblowing> Acesso em 20.03.2020.

JAIN, Arvind. Corruption: a review. *Journal of Economic Surveys*, vol. 15, n. 1, p. 74, 2001.

JORNAL O GLOBO. “Venina da Fonseca, ex-gerente da Petrobras, presta depoimento”. 2015. Disponível em : < <http://g1.globo.com/jornal-da-globo/noticia/2015/02/venina-da-fonseca-ex-gerente-da-petrobras-presta-depoimento.html>>. Acesso em 21.05.2019.

JUSTICE, Department of US. FBI. Disponível em < <https://www.fbi.gov/news/stories>> Acesso em 29.03.2019.

KICHILESKI, Gustavo Carvalho. O informante confidencial como desafio da persecução penal e a transformação cultural. *Anais do VII Simpósio Internacional de Análise Crítica do Direito. Violência e Crimonologia*. Jacarezinho, PR. UENP, 2017.

KICHILESKI, Gustavo Carvalho. O informante confidencial no enfrentamento à macrocriminalidade. *Trabalho de Conclusão de Curso. Centro Universitário Curitiba- UNICURITIBA*, Curitiba-PR, 2018.

KICHILESKI, Gustavo Carvalho. O informante confidencial no enfrentamento a macrocriminalidade. São Paulo: Editora Novas Edições Acadêmicas, 2018.

KOHN, Stephen M. Protect the SEC Whistleblower Program. Disponível em: [www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act]. Acesso em: 20.09.2019.

KOLKOVAC, Kathryn. The whistleblower: sex trafficking, military contractors, and one woman's fight for justice. New York: Palgrave Macmillan, 2011.

LLP, KOHN, KOHN & COLAPINTO. Our Attorneys Won the Landmark Case Establishing Whistleblower Protection for FBI Agents. Disponível em < <https://www.kkc.com/whistleblower-protection/establishing-rights-for-fbi-agents> > Acesso em 29.03.2019.

LAW, Mahany. Whistleblower and fraud recovery lawyers. IRS Whistleblowers Rewards. Disponível em: [www.mahanyertl.com/irs-tax-fraud-whistleblowers].

Acesso em: 28.08.2019.

LEAL, Rogério Gesta. Corrupção, governo e mercado: perversidades de relações clientelísticas. *Revista Novos Estudos Jurídicos*, v. 22, n. 3, set.-dez. 2017. Disponível em: [https://siaiap32.univali.br/seer/index.php/nej/article/view/12109/7000].

LINHARES, Solon Cícero, RIOS, Rodrigo Sánchez. O confisco de bens em um contexto de criminalidade reiditícia. *Gazeta do Povo*. Curitiba, 2014. Disponível em: [http://www.gazetadopovo.com.br/vida-publica/justica-direito/artigos/o-confisco-debens-em-umcontexto-de-criminalidade-reiditicia-1yksz2gdzhvmqblwxj18hs6z2]. Acesso em: 07.05.2019.

MACEDO, Cássio Rocha de. Prática de *whistleblowing* e direito penal: da possibilidade de uma legislação *whistleblowing* enquanto estratégia de Política criminal. Trabalho de conclusão de curso (monografia). Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2015

MACHADO, Leonardo Marcondes. O whistleblower (“informante do bem”) na investigação criminal Brasileira. Artigo Conjur. Disponível em <<https://www.conjur.com.br/2020-jun-09/academia-policia-whistleblower-informante-bem-investigacao-criminal-brasileira>> Acesso em 10.04.2020.

MALLECK, Julia. *DOJ Drops Case, IRS Whistleblowers to Receive \$12.9 Million Award from Criminal Prosecution of Swiss Bank*. Disponível em [www.whistleblowersblog.org/2018/03/articles/tax-whistleblowers/irs-whistleblowers-to-receive-12-9-million-award]. Acesso em: 14.04.2019.

MAHANY, Brian. *Saints, sinners & heroes: covert ops in the war against the C-suite mafia*. New York: Editorial Sutton Hart Press, 2016.

MENDONÇA, Andrey Borges de. Do processo e julgamento. In: *Lavagem de dinheiro: prevenção e controle penal*. Org. Carla Veríssimo de Carli. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2011.

MENEZES, Wagner. *Combate à Corrupção & Direitos Humanos*. Instituto Memória. Curitiba-PR, 2020.

MEXICO, Congreso Nacional De Los Estados Unidos Mexicanos. *Ley General De Responsabilidades Administrativas- Por El Que Se Expide La Ley General Del Sistema Nacional Anticorrupción; La Ley General De Responsabilidades Administrativas, Y La Ley Orgánica Del Tribunal Federal De Justicia Administrativa*. 18 de julho de 2016, Disponível em http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_191119.pdf Acesso em 20.01.2020.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE PORTUGAL. *Convenção Penal sobre a Corrupção, do Conselho da Europa*. Disponível em: [www.ministeriopublico.pt/instrumento/convencao-penal-sobre-corrupcao-do-conselho-da-europa-19]. Acesso em: 24.04.2019.

MIRANDA, Luiz Fernando. Unificando os conceitos de corrupção: uma abordagem através da nova metodologia das conceitos. Revista Brasileira de Ciência Política, nº 25. Brasília, janeiro - abril de 2018.

MORO, Sergio. CONSIDERAÇÕES SOBRE A OPERAÇÃO MANI PULITE. 56 R. CEJ, Brasília, n. 26, p. 56-62, jul./set. 2004, Disponível em <https://www.conjur.com.br/dl/artigo-moro-mani-pulite.pdf> Acesso em 02.02.2020. Cf. BARRABETTO, Gianni, TRAVAGLIO, Peter Gomez Marco. Operação Mãos Limpas. Editora Citadel. Porto Alegre/RS. 2016.

NATIONAL WHISTLEBLOWER CENTER. *Protect the SEC Whistleblower Program: Save the Dodd-Frank Act.* Disponível em: [www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act]. Acesso em: 15.04.2019.

NWC, National Whistleblower Center. Jane Turner. Whistleblower. Disponível <https://www.whistleblowers.org/members/jane-turner/> Acesso em 20.02.2020.

OEA. Del proyecto de ley modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos. Disponível em : < http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf> Acesso em 29.03.2019.

OCAMPO, Moreno. *Em defesa própria: como salir de la corrupción.* Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 1993.

OSB, Observatório Social do Brasil. O que é um Observatório Social do Brasil (OSB)?. Disponível em <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> e Acesso em 10.03.2020.

OSB, Observatório Social do Brasil. Canal de Denúncia/Ouvidoria. Disponível em <http://osbrasil.org.br/o-que-e-um-observatorio-social-os/> e Acesso em 10.03.2020.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS (OEA). *Proyecto de Ley Modelo para facilitar e incentivar la denuncia de actos de corrupción y proteger a sus denunciantes y testigos.* Disponível em: [www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf]. Acesso em: 29.03.2019.

ONTARIO SECURITIES COMISSION. Office of the Whistleblower. *Are youa Whistleblower?*Disponível em: [www.osc.gov.on.ca/en/whistleblower.htm]. Acesso em: 30.04.2019.

RÁGUES I VALLÈS, Ramon. *Whistleblowing: una aproximación desde del derecho penal.* Madri: Marcial Pons, 2013.

RÁGUES I VALLÈS, Ramon. Héroes o traidores? La protección de los informantes internos (*whistleblowers*) como estrategia político-criminal. Disponível em <https://www.raco.cat/index.php/InDret/article/viewFile/121389/167837> Acesso em 28.04.2019.

RAMOS, João Antonio Alencastre. A proteção de denunciante de corrupção e criminalidade conexa. Dissertação de Mestrado em Ciências Jurídico-Forenses. Universidade de Lisboa. Faculdade de Direito. 2018.

READY, Tinker. Whistleblowers helped the IRS collect more money than ever last year:\$1.4 billion in fines and forfeiture. Disponível em: [www.whistleblowersblog.org/articles/tax-whistleblowers]. Acesso em: 20.08.2019.

RIGHTS, European Court of Human. Disponível em https://www.echr.coe.int/Pages/home.aspx?p=court/doc_info&c= Acesso em 20.02.2020.

RIGHTS, European Court of Human. Convenção Europeia do Direito do Homem. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf Acesso 29.02.2020.

RIGHTS, European Court of Human. Convenção Europeia do Direito do Homem. Caso Guja vs. República da Moldávia. Disponível em https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf Acesso 29.02.2020.

ROCHA, Márcio Antônio. Subsídios ao debate para implantação de programas de whistleblower no Brasil. ENCCLA. Dezembro de 2016. p. 6. Disponível em: [www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536078/ROCHA%2c%20M%2c%20a%20Antonio.%20Subsidios%20para%20programas%20de%20whistleblower.pdf?sequence=1&isAllowed=y]. Acesso em: 15.05.2019.

ROJAS, Claudio Nash et. tal. Guía para la utilización del Sistema Interamericano de Derechos Humanos em la Protección de los Denunciante de Actos de Corrupción. Facultad de Derecho de la Universidad de Chile. p. 09. Disponível em : <<http://www.cdh.uchile.cl/media/publicaciones/pdf/99.pdf>>. Acesso em 14.02.2019.

ROTHSCHILD, J.; MIETHE, T. D. Whistle-blower disclosures and management retaliation: The battle to control information about organization corruption. Work and Occupations, 26(1), p. 7-128, 1999. Disponível em: [https://doi.org/10.1177/0730888499026001006]. Acesso em: 22.08.2019.

PANAMÁ, Proyecto de ley busca proteger a denunciante de casos de corrupcion. Disponível em https://www.tvn-2.com/nacionales/Proyecto-Ley-blindar-denunciante-corrupcion_0_4527297234.html Acesso em 10.02.2020.

PEÑAS, José Luis. Uno de los suyos: Confesiones del delator del caso Gürtel (Espanhol). Ediciones peninsula. 2016, Madrid, Espanha.

PERU, Gobierno, Decreto Supremo N° 027-2017-Ef. Aprueban El Reglamento Del Decreto Legislativo N° 1252, Decreto Legislativo Que Crea El Sistema Nacional De Programación Multianual Y Gestión De Inversiones Y Deroga La Ley N° 27293, Ley Del Sistema Nacional De Inversión Pública. Disponível em <https://www.gob.pe/institucion/mef/normas-legales/218369-027-2017-ef> Acesso em 20.01.2020

PERE Rusiñol .La 'Gürtel costó 120 millones al erario público. Disponível em < <https://www.publico.es/actualidad/guertel-costo-120-millones-al.html> > Acesso em 20.07.2020.

PERRY, James M. "Watergate Case Study". *Class Syllabus for "Critical Issues in Journalism."*. Columbia School of Journalism, Columbia University. Retrieved July 27, 2018.

PINEDA, Ruben Dario. Corrupción sistémica y sistema corruptor. Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales. Agosto de 2017. Disponível em: [https://www.clacso.org.ar/megafon/pdf/Megafon_15_3_Leon_Pineda.pdf]. Acesso em: 20.08.2019.

PINOTTI, Mari Cristina, et. al. Corrupção : Lava Jato e Mãos Limpas. 1 ed. São Paulo. Portfolio Penguin, 2019.

ROSA, Alexandre Morais da. *Guia do processo penal conforme a teoria dos jogos*. 4ª ed. Florianópolis: Editora Empório do Direito, 2017.

SCHMIDT, S. W; SCOTT, J. C.; LANDE, C.; GUASTI, L. Friends, Followers and Factions: a reader in political clientelism. Berkeley: California Press, 1977.

SIQUEIRA, Dirceu Pereira. CORRUPÇÃO E SUAS CONSEQUÊNCIAS NEFASTAS: O Controle Externo Preventivo e Meios Alternativos Como Mecanismo de Combate. Revista de Departamento de ciências jurídicas e sociais da unijuí. 2017, p. 145. Disponível em [file:///C:/Users/ASUS/Downloads/6796-Texto%20do%20artigo-32328-1-10-20170915%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/ASUS/Downloads/6796-Texto%20do%20artigo-32328-1-10-20170915%20(1).pdf) Acesso em 20.03.2020

SOUZA, Renne Do ó . Lei Anticrime: Comentários à lei nº 13.964/2019. Editora D' Plácido. São Paulo, 2020.

SPECK, Bruno Wilhelm. Caminhos para a transparência. In: SPECK, Bruno Wilhelm (Org.). Caminhos para a transparência: análise dois componentes de um sistema nacional de integridade. São Paulo: Unicamp, 2002.

STF. HC 100430, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 02/03/2010, ACÓRDÃO ELETRÔNICO DJe-168 DIVULG 24-08-2012 PUBLIC 27-08-2012.

TERRYN, Waylon Christian. Jane Turner (FBI Whistleblower). Federau Bureau Of Investigation, Christopher John Boyce, Gary Ridgway, Robert Emmet Chamber. FER PUBLISHING. Books For Africa. 2011.

THE NATIONAL WHISTLEBLOWER CENTER. Protect the SEC Whistleblower Program. Disponível em: [www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act]. Acesso em: 20.09.2019.

TRASPARENCY INTERNATIONAL. Transparency Overview. Disponível em: [www.transparency.org/whoweare/organisation]. Acesso em: 29.08.2019.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. Our Work on Whistleblowing. Disponível em: [www.transparency.org/whatwedo/activity/our_work_on_whistleblowing]. Acesso em: 20.08.2019.

UNITED STATES, OAS, Rule 101.11. Procedures for Whistleblowers and Protections Against Retaliation. Disponível em <http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403_APPENDIX_A.doc>. Acesso em 28.02.2019.

UNITED STATES, Nações Unidas, The United Nations Convention against Corruption Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons, p. 71/72, disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf>. Acesso em 28.02.2019.

UNITED STATES, Supreme Court Adams v. Williams, 407 U.S. 143 (1972). Disponível em <<https://www.supremecourt.gov/>>. Acesso em 05/02/2019.

UNITED STATES, Supreme Court. McCray v. Illinois, 386 U.S. 300 (1967). Disponível em <<https://www.supremecourt.gov/>>. Acesso em 05/02/2019.

UNITED STATES, OAS, Rule 101.11. Procedures for Whistleblowers and Protections Against Retaliation. Disponível em http://www.oas.org/legal/english/gensec/EXOR1403_APPENDIX_A.doc. Acesso em 28.02.2019.

UNITED STATES, The National. Whistleblower Legal Defense & Education Fund. Disponível em <<https://www.whistleblowersblog.org/2018/03/articles/tax-whistleblowers/irs-whistleblowers-to-receive-12-9-million-award/>>. Acesso em 14.04.2019.

UNITED STATES, The National. Whistleblower Center. Protect the SEC Whistleblower Program - Save the Dodd-Frank Act. Disponível em <<https://www.whistleblowers.org/campaigns/save-the-dodd-frank-act/>>. Acesso em 15.04.2019.

UNITED STATES. Recipe Federal. Whistleblower Protection. Disponível em: [www.irs.gov/compliance/what-happens-to-a-claim-for-an-informant-awardwhistleblower]. Acesso em: 20.08.2019.

UNITED STATES. FBI. Whistleblowers Matters. Disponível em: [www.justice.gov/opr/whistleblower-matters]. Acesso em: 20.08.2019.

UNITED STATES. Whistleblower International. Financial Fraud. Disponível em: [www.whistleblowersinternational.com/types-of-fraud/securities-fraud-3]. Acesso em: 22.08.2019.

UNITED STATES. IRS – Whistleblower Home Office. Disponível em: [www.irs.gov/compliance/whistleblower-informant-award]. Acesso em: 27.08.2019.

UNITED STATES. U.S Securities and Exchange Commission. Office of the Whistleblower. Disponível em: [www.sec.gov/whistleblower]. Acesso em: 20.08.2019.

UNITED STATES. U.S Securities and Exchange Commission. Office of the Whistleblower. SEC Awards \$50 Million to Two Whistleblowers. Disponível em: [www.sec.gov/news/press-release/2019-42]. Acesso em: 20.08.2019.

UNITED STATES. Amendment in the nature of a substitute to h.r. 2515 offered by mr. green of Texas. Disponível em: [www.whistleblowers.org/wp-content/uploads/2019/06/Amended-HR2515-Language.pdf]. Acesso em: 20.09.2019.

UNITED STATES, FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATION. Department of Justice US. Disponível em: [www.fbi.gov/news/stories] Acesso em: 29.03.2019.

UNION, European. Whistleblower Protection in Italy. Disponível em <https://www.changeofdirection.eu/assets/briefings/EU%20briefing%20paper%20-%20Italy%20-%20english.pdf> Acesso 20.02.2020.

VALLES, Ramon Ragues. Héroes. La protección de los informantes internos (*whistleblowers*) como estratégia político-criminal. *InDret Revista Para Analisis Del Derecho*, 3/2006. www.indret.com.

VAUGHN, Robert G., State Whistleblower Statutes and the future of whistleblower protection, 51 *Administrative Law Review*, 1999.

VINTEN, Gerald. Whistleblowing-subversion or corporate citizenship ?. Paul Chapman Publishing Ltd, London, 1994

YENSER, Pamela; Yenser, Kelly (Fall 2005). "Mark Felt's deep secret". Here We Have Idaho. University of Idaho. (Alumni magazine).

ZAFFARONI, Eugenio Raúl. *Manual de Derecho Penal*. Parte General. Buenos Aires: Ediar, 1985.

ŽIŽEK, Slavoj. Problema no paraíso: do fim da história ao fim do capitalismo. Rio de Janeiro: Zahar, 2015.