



CONSELHO DE TRANSPARÊNCIA PÚBLICA E COMBATE À CORRUPÇÃO - CTPCC

Relatório Final

Grupo de Trabalho 03 - Política de Proteção ao Denunciante e Prestador de Informações sobre Crimes de Corrupção

02 DE ABRIL DE 2021



Proposta de Iniciativa

Analisar e propor alternativas de políticas públicas para proteção de cidadãos e empresas que prestem informações relevantes para o combate a corrupção no âmbito da administração pública.

Justificativa da proposta

A denúncia de atos de corrupção por cidadãos e empresas é um dos meios mais eficiente e eficazes para combater a percepção de impunidade de crimes contra a administração pública e de corrupção. O ato de denunciar ou prestar informações, entretanto, é dificultado porque o denunciante fica exposto a retaliações de organizações criminosas alojadas no Estado, como é comum observar nessa tipologia de crime. É preciso portanto, proteger e incentivar denunciante para aumentar a qualidade e a frequência de denúncias voluntárias.

Coordenação

Controladoria-Geral da União

Co-Responsáveis pela Iniciativa

Governo: Advocacia-Geral da União , Casa Civil da Presidência e Ministério da Economia.

Sociedade Civil: Instituto Ethos de Empresas e Responsabilidade Social e Confederação Nacional de Indústria.



Objetivo da Iniciativa

Criar uma política pública de proteção de denunciantes e prestadores de informação de pessoas físicas e jurídicas em crimes relacionados à corrupção no âmbito a administração pública.

Produtos Esperados

- Relatório de Análise das boas práticas internacionais;
- Relatório de Análise de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional;
- Análise das limitações à ação estatal de proteção de denunciantes em casos de corrupção;
- Proposta de Política de Proteção e Incentivo ao denunciante e prestador de informações sobre crimes relacionados à corrupção, incluindo anteprojeto de lei e serviços a serem implementados.

Prazo da Entrega

Março/2021

Ações Essenciais para o Cumprimento da Iniciativa

- Revisão da literatura científica;
- Análise de boas práticas internacionais;
- Análise do status de programas de proteção a denunciantes;
- Avaliação de mecanismos de interação com os canais de denúncia existentes nas empresas;
- Seminário de coleta de informações envolvendo os principais *stakeholders*;
- Oficina ou seminário de debate de alternativas;
- Publicação de matérias informativas para a opinião pública.



Conclusões

Conforme apresentado anteriormente, os trabalhos desenvolvidos nesse projeto se desenvolveram a partir do que ficou aprovado na Resolução nº4, de 4 de março de 2020, especificamente no que diz respeito ao Tema III - Política de Proteção ao Denunciante e Prestador de Informações sobre Crimes de Corrupção.

Os trabalhos lograram êxito no sentido da **materialização de todos os produtos esperados**:

1. Relatório de Análise das boas práticas internacionais - **Anexo A**;
2. Relatório de Análise de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional - **Anexo B**;
3. Análise das limitações à ação estatal de proteção de denunciante em casos de corrupção - **Anexo C**;
4. Proposta de Política de Proteção e Incentivo ao denunciante e prestador de informações sobre crimes relacionados à corrupção, incluindo anteprojeto de lei e serviços a serem implementados- **Anexo D**.

Considerações Finais

Como resultado da pandemia de COVID-19, o ano de 2020 foi marcado, em todos os sentidos da vida cotidiana, pela reorganização das dinâmicas de funcionamento da sociedade, com impactos indiscutíveis sobre a capacidade de organização de ações interativas de forma presencial.

Se por um lado houve inegáveis avanços na utilização de recursos de tecnologia da informação e comunicação (TIC), a fim de suprir as necessidades de reuniões corporativas, por outro houve axiomáticos desafios no que diz respeito à mobilização difusa dos setores sociais. Este último impactou de forma decisiva a realização das ações de coleta de informações envolvendo os principais *stakeholders*, o debate de alternativas e, como consequência desses dois primeiros, a divulgação de matérias informativas para a opinião pública.



ANEXO A

ABRIL 2021

Relatório de Análise das Boas Práticas Internacionais de Proteção ao Denunciante e Prestador de Informações sobre Crimes de Corrupção

CGU

Relatório de Análise das Boas Práticas Internacionais de Proteção ao Denunciante e Prestador de Informações sobre Crimes de Corrupção

INTRODUÇÃO

A proteção ao denunciante de boa-fé é um tema extremamente importante para o estabelecimento de políticas robustas de combate à corrupção. Por exemplo, no âmbito privado há diversos estudos que evidenciam os benefícios que o processo de denúncia provê. *The 2020 Report to the Nations—the ACFE's 11th study* (2020)¹, patrocinado pela *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE) mostra números eloquentes. Este estudo, na edição de 2020, cobriu 2.504 casos de fraude em 125 países, de todos os continentes do globo, evidenciando que a corrupção foi o esquema de fraude mais comum. E o dado mais interessante é que 43% das fraudes foram detectadas a partir de denúncias, sendo que metade dessas denúncias foram feitas pelos funcionários das próprias organizações. Tais números por si só falam de como são importantes as denúncias e de como são úteis para combater as fraudes, entre elas a corrupção.

Por outro lado, se nos atermos a definição de denúncia que nos exhibe JUBB (1999)²:

Denúncia é um ato deliberado não obrigatório de divulgação, que fica em registro público e é feito por uma pessoa que tem ou teve acesso privilegiado a dados ou informações de uma organização, sobre ilegalidade não trivial ou outro delito real, suspeito ou antecipado que implica e está sob o controle dessa organização, para uma entidade externa com potencial para retificar o delito.

¹ Disponível em <https://acfe-public.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>

² Peter B. Jubb, Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, *Journal of Business Ethics* 21, 77-94, 1999. Disponível em <
https://www.academia.edu/1364335/Whistleblowing_A_restrictive_definition_and_interpretation >.
Acesso em: 03 ago.2020.

Tal definição explicita uma das principais características da denúncia: o seu caráter de se tratar de ação “deliberada”, “não obrigatória”. Essa não obrigação, essa discricionariedade, sejam quais forem as motivações, carregam potenciais riscos para aqueles que as formulam. E sempre que há riscos envolvidos é natural que haja uma disposição inversamente proporcional em realizar a denúncia. Ou seja, em casos de denúncias de atos de corrupção, quanto maior o risco de retaliação, menor será a disposição em revelar os esquemas de corrupção.

Em assim sendo, a adoção de práticas de proteção destinadas aos denunciante de boa-fé é algo fundamental para encorajar a apresentação de relatos denunciatórios que lancem luzes sobre esquemas de fraudes, condutas impróprias e corrupção de forma geral, seja no setor público ou no setor privado.

Nosso desafio nesse trabalho é justamente expor quais são os principais mecanismos legais de proteção a denunciante de boa-fé, que estejam implementados em um conjunto de países que são referenciais internacionais, já que possuem soluções reguladas no ordenamento jurídico, tendo sido tais soluções explicitadas, escrutinadas e avaliadas em organismos multilaterais, seguindo boas-práticas reconhecidas no plano internacional.

Aliás, quando falamos em boas-práticas estamos referenciando uma técnica ou metodologia que, através da experiência e da investigação, possui uma confiabilidade comprovada para conduzir a um determinado resultado³.

Exatamente por se tratar de um esforço de coleta e exposição, não se pretende que este relatório seja uma peça acadêmica que proponha uma nova teoria ou um novo aparato protetivo a denunciante de boa-fé.

Pretende-se que seja um primeiro passo, destinado a conhecer alternativas, discutir possibilidades e constituir uma proposta para elevar a credibilidade do Estado por meio da participação social, do controle interno governamental e do combate à corrupção em defesa da sociedade.

³ Um guia para identificar e documentar as melhores práticas em programas de planejamento familiar. Genebra: Organização Mundial de Saúde; 2017. Licença: CC BY-NC-SA 3.0 IGO. Disponível em < <https://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/258690/9789290341154-por.pdf?sequence=5> >

BOAS PRÁTICAS - REFERENCIAIS

A referência central deste relatório está calcada no esforço de sistematização empreendido por *Wolfe et al.* (2014), registrado no consistente *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries – Priorities for Action*⁴.

Em assim sendo, a estruturação dessa apresentação de boas práticas internacionais deve, antes de qualquer coisa, se concentrar em três desafios prioritários:

- i. Apresentar normas claras que permitam a apresentação de denúncias, assegurando de forma consistente que os denunciantes possam contar com os necessários e suficientes mecanismos de proteção;
- ii. Explicitar normas claras que definam procedimentos para apresentação de denúncias, que possam indicar para as organizações, públicas e privadas, maneiras para gerenciar denúncias, corrigir irregularidades e impedir riscos de ocorrência de danos à reputação e responsabilização administrativa, civil e criminal, da maneira mais adequada às suas necessidades;
- iii. Expor normas claras que explicitem as circunstâncias que justifiquem ou que caracterizem a necessidade de utilização de canais externos de denúncia às organizações, complementando ou ultrapassando a utilização dos canais internos.

MAIS QUE APENAS PROTEÇÕES AOS DENUNCIANTES

Uma legislação que pretenda ser eficiente, eficaz e efetiva, no que diz respeito à proteção do denunciante de boa fé, deve prever um bom nível de articulação com outras propostas e normas anticorrupção. Mais que apresentar mecanismos para proteger o denunciante contra retaliações, a legislação deve encorajar e facilitar a denúncia de irregularidades, devendo dar suporte legal eficaz e orientações claras sobre os procedimentos para que o ato de denunciar possa ocorrer com bons níveis de segurança para quem denuncia.

⁴ WOLFE, S.; WORTH, M.; DREYFUS, S.; BROWN, A. J. Whistleblower protection laws in G20 countries: priorities for action. Australia: Blueprint for Free Speech. 2014. Disponível em: < https://piskamfauly.cz/wp-content/uploads/2015/08/FINAL_-_Whistleblower-Protection-Laws-in-G20-Countries-Priorities-for_-_Action.pdf >. Acesso em: 03 ago.2020.

DEFINIÇÕES

Denunciante

Não existe uma definição jurídica única e comum que represente um padrão internacional. No âmbito da Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção o denunciante é “qualquer pessoa que denuncie ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”⁵.

A Organização Internacional do Trabalho, por sua vez, entende que denunciante é todo “funcionário ou ex-funcionário que relata práticas ilegais, irregulares, perigosas ou antiéticas por parte dos empregadores”⁶.

Uma das definições mais citadas, do ponto de vista acadêmico, é a de Near e Miceli (1985)⁷, que define o denunciante como um “membro ou ex-membro de uma organização que revela práticas ilegais, imorais ou ilegítimas executadas por seus empregadores, a pessoas ou organizações que podem ser capazes de atuar contra tais práticas”.

Na legislação de proteção ao denunciante de boa fé do Reino Unido, o Public Interest Disclosure Act (PIDA) de 1988, o denunciante é “qualquer trabalhador que possua crença razoável e denuncie atos irregulares”.

Boa Fé e Motivos Razoáveis

Um dos principais requisitos na maior parte das legislações de proteção de denunciantes é que as denúncias sejam feitas de “boa fé” e possuam “motivos razoáveis”. Ou seja, as medidas protetivas são concedidas aos indivíduos que fazem denúncias com base em sua crença de que os fatos denunciados evidenciem condições identificadas como impróprias ou irregulares, mesmo que esta crença, no decorrer das apurações, se mostre incorreta. Na África do Sul, por exemplo, as instâncias judiciais já se pronunciaram no sentido de que “boa fé” é uma constatação de fato. Com isso se quer dizer que o tribunal deve considerar todas as evidências cumulativamente para decidir se há “boa fé” ou um

⁵ CONVENÇÃO das Nações Unidas Contra a Corrupção. 31 outubro 2003. Disponível em: < https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf >. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁶ INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION. ILO Metadata > ILO Thesaurus. Disponível em: < <https://metadata.ilo.org/thesaurus/648756062.html> >. Acesso em: 03 ago. 2020.

⁷ NEAR, J.; MICELI, M. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. Journal of Business Ethics. 4 (1985).

outro motivo oculto, e se houver motivos que possam mesclar boa fé e má fé, é importante definir qual é o motivo dominante⁸. A demonstração de boa fé é presumida em relação ao denunciante. Uma alegação de falta de boa fé deve ser invocada e provada pelo denunciado.

Nos Estados Unidos, por exemplo, uma decisão judicial⁹ indicou que o teste para determinar se um suposto denunciante tem uma "crença razoável" na denúncia que está realizando, se baseia em observações a partir da perspectiva de uma terceira parte isenta, tomando por referência os fatos essenciais conhecidos e explicitados, a fim de concluir com razoabilidade que as ações evidenciadas poderiam caracterizar irregularidade conforme a legislação aplicável.

Outro ponto dominante nas legislações internacionais diz respeito ao fato de que indivíduos que deliberadamente fazem denúncias falsas não devem receber proteção. Algumas leis referem-se expressamente a isso; por exemplo, a Lei *Anti-Corruption & Civil Rights Commission* (ACRC) da Coreia declara que "uma pessoa que denuncia um ato de corrupção apesar de saber que sua denúncia é falsa não será protegida por esta Lei"¹⁰. Algumas leis remetem à criminalização de uma falsa denúncia. A *The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making The Disclosures Bill* de 2010, da Índia, por exemplo, pune "qualquer pessoa que fizer qualquer denúncia de maneira falsa e consciente de que era incorreta, falsa ou enganosa"¹¹ com prisão de até a dois anos e ainda prevê aplicação de multa. No entanto, as leis de proteção de denunciantes normalmente não imporiam sanções para denúncias equivocadas, e a proteção seria concedida apenas a denúncias feitas de boa fé.

Amplitude de Cobertura

É correto afirmar que a maioria das leis de proteção de denunciantes não se aplicam aos denunciantes do setor privado. Contudo, alguns países do G20, como Japão,

⁸ Ver o caso JS 898/04, julgado em 26 de dezembro de 2006 na Labour Court of South Africa Held at Johannesburg. Disponível em: < <http://www.saflii.org/za/cases/ZALC/2006/104.pdf> >. Acesso em: 04 ago.2020.

⁹ Ver o caso nº 98-3249, Lachance versus White, decidido na United States Court of Appeals, Federal Circuit em 14 de maio de 1999. Disponível em: < <https://law.justia.com/cases/federal/appellate-courts/F3/391/1377/559443/> >. Acesso em: 04 ago. 2020.

¹⁰ KOREA. Anti-corruption & Civil Commission. Chapter V, Article 57. Disponível em: < <https://www.acrc.go.kr/en/data/1.0.ACRC%20Act.pdf> >. Acesso em: 04 ago. 2020.

¹¹ INDIA. The Public Interest Disclosure and Protection to Persons Making the Disclosures Bill, 2010. Chapter VI, Section 16. Disponível em: < https://www.prsindia.org/sites/default/files/bill_files/Whistleblower_Bill_2010.pdf >. Acesso em: 04 ago. 2020.

Coreia, África do Sul e Reino Unido possuem normas legais de proteção de denunciante que se aplica expressamente ao setor público e privado.

Por exemplo, o *Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers* da Coreia (Lei PPIW) se aplica expressamente a "qualquer pessoa" que denuncie uma violação do interesse público, não interessando se essa pessoa é do setor público ou privado.

Uma ampla cobertura de sujeitos aptos a receber as medidas protetivas deve incluir, além de funcionários públicos todos os demais agentes que agiram em nome do estado ou por este contratado para execução de atividades de interesse público, por exemplo: consultores, terceiros contratados, funcionários temporários, ex-funcionários e voluntários.

Na Austrália, por exemplo, a *Public Service Act* (PSA) de 1999, fornece proteção ao denunciante, seja para pessoas que desempenham funções "em ou para uma Agência", incluindo contratados externos¹².

De igual forma, no Reino Unido, as denúncias apresentadas por contratados também são protegidas. Uma abordagem mais ampla do princípio de "sem lacunas" também deve estender a proteção a uma gama mais ampla de pessoas, incluindo candidatos a empregos, desempregados e familiares¹³.

A maioria das leis de proteção de denunciante não se aplica para denunciante do setor privado. Alguns países do G20, como Japão, Coreia, África do Sul e Reino Unido possuem legislação específica de proteção de denunciante que se aplica expressamente aos funcionários do setor público e privado. A *Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers* (Lei PPIW) da Coreia, por exemplo, se aplica expressamente a "qualquer pessoa" que denuncie lesões contra o interesse público.

Uma abordagem "sem lacunas" no escopo de cobertura das pessoas protegidas garantiria que, além de funcionários públicos e privados, a cobertura também incluísse consultores, contratados, funcionários temporários, ex-funcionários e voluntários. A Lei de Serviço Público da Austrália, por exemplo, fornece proteção ao denunciante para

¹² AUSTRÁLIA. Australia Public Service Act (1999), Article 16. Disponível em: < <https://www.legislation.gov.au/Details/C2019C00057> >. Acesso em: 05 ago. 2020.

¹³ U4 Anti-Corruption Resource Centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (2009), p. 4.

peçoas que desempenham funções "em ou para uma Agência", incluindo contratados externos¹⁴. Da mesma forma, sob a lei do Reino Unido, as denúncias dos contratados também são protegidas. Uma abordagem mais ampla do princípio de "sem lacunas" também poderia estender a proteção a uma gama mais ampla de peçoas, incluindo candidatos a empregos, desempregados e familiares¹⁵.

Algumas leis de proteção de denunciantes expressamente excluem certas categorias de funcionários do setor público da proteção, por exemplo, os que trabalham nos serviços de inteligência ou nas forças armadas. Em alguns países, os funcionários do setor público que estão envolvidos em áreas de trabalho particularmente sensíveis podem estar sujeitos a legislação especial de proteção de denunciantes. Por exemplo, o *Intelligence Community Whistleblower Protection Act* fornece proteções condicionadas para aqueles que trabalham em agências de inteligência federais nos Estados Unidos.

Um dos principais objetivos das leis de proteção de denunciantes é promover e facilitar a denúncia de atividades "ilegais, antiéticas ou perigosas". A legislação sobre denúncias deve, portanto, fornecer uma definição clara do escopo das denúncias que recebem proteção.

A lei de proteção de denunciantes do Japão, por exemplo, lista expressamente as violações das leis de alimentos, saúde, segurança e meio ambiente. As disposições da lei também se estendem àqueles que denunciam o suborno de funcionários públicos estrangeiros, conforme previsto nas leis de prevenção de concorrência desleal. Novamente, uma abordagem "sem lacunas" seria mais eficaz ao identificar a amplitude do assunto a ser protegido. No contexto da utilização de mecanismos de proteção de denunciantes como meio de combate à corrupção, para efeitos de clareza e segurança jurídica, a denúncia contra crime que configurem corrupção pode ser explicitamente referida na legislação. O *Protected Disclosures Act* (PDA) da África do Sul, por exemplo, inclui expressamente o que é crime de corrupção. Neste sentido, é importante estabelecer medidas de proteção para os denunciantes quando eles relatam atos de corrupção que podem não ser reconhecidos como crimes, mas que podem estar sujeitos a investigações administrativas.

¹⁴ Australia Public Service Act (1999), Article 16.

¹⁵ U4 Anti-Corruption Resource Centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (2009), p. 4.

Alguns países estabelecem limites mínimos para a extensão da transgressão antes que a proteção do denunciante seja acionada. Denúncias protegidas sob a lei dos EUA, por exemplo, incluem, *inter alia*, má gestão grosseira e desperdício grosseiro de fundos. Para se qualificar como “grosseiro”, deve haver algo mais do que uma diferença discutível de opinião; a capacidade da agência de cumprir sua missão deve estar envolvida. Além disso, de acordo com a lei dos EUA, denúncias de violações “triviais” não constituem denúncias protegidas¹⁶. Os Regulamentos de Serviço Público da Austrália também declaram que não há obrigação de investigar denúncias que sejam “frívolas ou vexatórias”¹⁷.

MECANISMOS DE PROTEÇÃO

Proteção Contra Retaliações

As leis de proteção aos denunciantes devem fornecer proteção abrangente contra ações discriminatórias ou retaliatórias¹⁸. Por exemplo, a Lei Francesa de Luta contra a Corrupção estabelece amplas proteções trabalhistas para denunciantes, incluindo proteções contra ações disciplinares diretas ou indiretas, demissão ou discriminação, especialmente no que diz respeito a remuneração, treinamento, classificação e reclassificação, atribuição, qualificação, promoção profissional, transferência ou renovação de contrato, bem como exclusão de recrutamento ou acesso a estágios e treinamentos¹⁹. Disposições semelhantes que protegem os denunciantes contra represálias relacionadas com o emprego estão expressamente listadas em detalhes na lei de proteção a denunciantes da África do Sul²⁰. Na Itália, os denunciantes não podem ser “penalizados, demitidos ou submetidos a qualquer discriminação direta ou indireta, que teria um impacto nas condições de trabalho direta ou indiretamente vinculado ao denunciado”. De acordo com a lei dos EUA, a proteção também é fornecida contra ações

¹⁶ O Tribunal Federal definiu “trivial” como “erros indiscutivelmente menores e inadvertidos que ocorrem no desempenho consciente de suas funções atribuídas.” *Drake v. Agency for Int’l Dev.*, 543 F.3d 1377, 1381 (Fed. Cir. 2008). No entanto, o Tribunal Federal também considerou que a divulgação de um evento aparentemente menor pode ser uma divulgação qualificada quando o objetivo da divulgação é mostrar a existência de uma prática repetida. *Horton v. Dep’t of the Navy*, 66 F.3d 279, 283 (Fed. Cir. 1995).

¹⁷ *Australia Public Service Regulations* (1999), Reg. 2.5.

¹⁸ Veja Eur. Ct. H.R., *Heinisch v. Alemanha*, Pedido no. 28274/08, de 21 de julho de 2011, em que a demissão de uma enfermeira após ter apresentado queixa-crime contra o seu empregador, alegando deficiências na assistência prestada, constituiu uma violação do artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos do Humanos.

¹⁹ França Lei nº 2007-1598 (13 de novembro de 2007) sobre a luta contra a corrupção.

²⁰ *South Africa PDA* (2000), Section 1(vi).

disciplinares menos severas, como advertências ou repreensões. A Lei ACRC da Coreia também fornece proteção contra desvantagens financeiras ou administrativas, como o cancelamento de uma permissão ou licença ou a revogação de um contrato²¹.

Responsabilidade Penal e Civil

Alguns países impõem sanções criminais se os funcionários revelarem informações secretas ou de segurança nacional. Ao estabelecer uma legislação de proteção ao denunciante, os países podem considerar a renúncia de tal responsabilidade criminal por denúncias protegidas ou apenas oferecer proteção se a divulgação for feita por meio de um canal prescrito. Nos EUA, por exemplo, se um suposto denunciante fizer uma denúncia que seja especificamente protegida por lei ou Ordem Executiva para ser mantida em segredo no interesse da defesa nacional ou da conduta de relações exteriores, a denúncia é "proibida por lei" e não recebe benefícios de proteção ao denunciante, a menos que seja feita ao Inspetor Geral da agência ou ao Gabinete do Conselho Especial, ou seja, a uma autoridade específica e determinada.

Leis mais abrangentes de proteção aos denunciantes também podem fornecer proteção contra processos por calúnia e difamação, visto que tais ações podem representar um sério impedimento à denúncia. A Lei PPIW da Coreia, por exemplo, fornece proteção contra uma reclamação por danos causados por denúncias feitas em razão de interesse público.

Anonimato e Confidencialidade

A maioria das leis de denúncias prevê a proteção da identidade do denunciante, que é mantida em sigilo, a menos que o denunciante dê seu consentimento para divulgação.

Nos EUA, por exemplo, a lei proíbe a divulgação da identidade do denunciante sem consentimento, a menos que o Gabinete do Conselho Especial "determine que a divulgação da identidade do indivíduo é necessária devido a um perigo iminente para a saúde ou segurança pública ou violação iminente de qualquer lei criminal."

Alguns países também impõem sanções pela divulgação da identidade do denunciante. Na Índia, por exemplo, a lei impõe pena de prisão e multa para quem revelar a identidade do denunciante. Embora o anonimato possa fornecer um forte incentivo para

²¹ Korea ACRC Act (2009), Chapter V, Article 62(3).

que um denunciante se apresente, diversas leis de proteção ao denunciante não permitem denúncias anônimas. Por exemplo, o Supremo Tribunal Federal do Brasil já tratou das dificuldades investigativas que surgem com denúncias anônimas e considerou que uma denúncia anônima não pode, por si só, justificar a abertura de uma investigação criminal. Outro obstáculo relacionado com a proteção de denunciantes anônimos pode ter origem cultural, já que em certos contextos os denunciantes podem ser vistos de forma negativa. Em certos países, o termo denunciante é frequentemente associado a informante, um traidor ou espião.

Ônus da Prova

As leis de proteção ao denunciante podem prever a inversão do ônus da prova, segundo o qual o empregador deve provar que a conduta tomada contra o empregado não está relacionada com a denúncia e que, portanto, não poderia ser configurada como retaliação. Isso é uma resposta às dificuldades que um funcionário pode enfrentar para provar que a retaliação foi resultado da denúncia, “especialmente porque muitas formas de represália podem ser muito sutis e difíceis de estabelecer”²². A este respeito, o PDA da África do Sul, por exemplo, afirma que qualquer demissão em violação da Lei é considerada uma demissão automaticamente impropria²³.

Nos EUA a previsão legal estabelece a observância de um rito para a apresentação de denúncias, de modo que um funcionário federal que seja um potencial denunciante deve antes de qualquer coisa observar o que segue: 1. A denúncia deve atender a uma categoria específica de delito estabelecida na lei; 2. A denúncia deve ser dirigida para o tipo “certo” de parte (dependendo da natureza da divulgação, o funcionário pode ser limitado em relação a quem o relato pode ser feito); 3. A denúncia deve ter relação com as funções do funcionário ou ser comunicada pelos canais adequados; 4. A denúncia deve ser relativa a conduta do transgressor; 5. O denunciante deve ter uma crença razoável na transgressão objeto da denúncia (o funcionário não precisa estar correto, mas a crença deve ser razoável para um observador independente). Se o funcionário estabelecer cada um desses elementos, a responsabilidade recai sobre o empregador, para que este demonstre, por evidências claras e convincentes, de que ele teria tomado a mesma ação na ausência do denunciante.

²² U4 Anti-Corruption Resource Centre, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (2009), p. 7.

²³ South Africa PDA (2000), Section 4(2)(a)

PROCEDIMENTOS E MECANISMOS DE DENUNCIA

Canais de Denúncia

A legislação de denúncias pode se referir a um ou mais canais pelos quais denúncias protegidas podem ser feitas. Geralmente incluem denúncias internas, denúncias externas a um órgão designado e denúncias externas ao público.

O PIDA do Reino Unido, por exemplo, aplica uma abordagem “em camadas” por meio da qual as denúncias podem ser feitas a uma das seguintes “camadas” de pessoas: Nível 1. Denúncias internas para empregadores ou Ministros da Coroa; Nível 2. Denúncias regulatórias para órgãos indicados (por exemplo, a Autoridade de Serviços Financeiros ou Receita Federal), e; Nível 3. Denúncias mais amplas à polícia, mídia, membros do Parlamento e reguladores não indicados.

Cada nível requer um limite mais alto de condições para satisfazer a necessidade de proteção do denunciante. O objetivo é encorajar a denúncia interna e o uso de canais externos de denúncia como último recurso²⁴.

Da mesma forma, no Canadá, as denúncias também podem ser feitas de forma pública²⁵ quando não há tempo suficiente para fazer a denúncia em outras seções do *Public Servants Disclosure Protection* (PSDPA) e onde o servidor público acredita, por motivos razoáveis, que o objeto da divulgação é um ato ou omissão que: (a) constitua uma ofensa grave ou (b) constitua um risco iminente de um perigo substancial e específico para a vida, saúde e segurança das pessoas ou para o meio ambiente²⁶. Conforme observado acima, certas categorias de funcionários, como aqueles que trabalham no setor de inteligência, também podem estar sujeitos a canais de denúncia mais restritos para que possam se habilitar a receber proteção²⁷.

Canais Dedicados de Denúncia (Hotlines)

Vários países do G20 também estabeleceram linhas diretas de denúncias como um mecanismo para facilitar a denúncia de irregularidades. Estes são particularmente relacionados com a denúncia de atos de corrupção. A Comissão de Erradicação da Corrupção da Indonésia (*Komisi Pemberantasan Korupsi* - KPK), por exemplo, estabeleceu um site de denúncia de irregularidades. O ACRC da Coreia também

²⁴ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2009), p. 27.

²⁵ Provided the disclosure is not prohibited under the law.

²⁶ Canada PSDPA (2005), Section 16.

²⁷ Ver par. 11 on U.S. Intelligence Community Whistleblower Protection Act (1999).

estabeleceu uma linha direta por telefone para receber denúncias. Várias empresas também estabelecem linhas diretas para denúncia de corrupção e outras formas de má conduta ou comportamento ilegal dentro de suas organizações, especialmente em resposta à Lei SOX e à Lei Dodd-Frank.

Incentivos para a Efetivação de Denúncias

Para encorajar a denúncia de irregularidades, alguns países do G20 adotaram sistemas de recompensas, incluindo recompensas financeiras. Nos EUA, por exemplo, o *False Claims Act* (Lei de Alegações Falsas), permite que os indivíduos processem em nome do governo (*qui tam*) a fim de recuperar o dinheiro perdido ou gasto indevidamente e podem receber até 30 por cento do valor recuperado.

A Lei Dodd-Frank também autoriza a SEC a pagar recompensas a indivíduos que forneçam à Comissão informações que levem a ações de investigação da SEC bem-sucedidas (e certas ações relacionadas). As recompensas podem variar de 10% a 30% dos fundos recuperados.

A lei coreana também oferece recompensas financeiras para denunciante que relatem atos de corrupção. O ACRC pode fornecer aos denunciante recompensas de até US\$ 2 milhões se sua denúncia tiver contribuído diretamente para recuperar ou aumentar as receitas ou reduzir despesas para agências públicas. O ACRC também pode conceder ou recomendar prêmios se a denúncia tiver servido ao interesse público. A lei indonésia também prevê a concessão de “sinais de agradecimento” a denunciante que ajudaram nos esforços para prevenir e combater a corrupção²⁸.

MECANISMOS DE EFETIVAÇÃO

Supervisão e Órgãos de Controle

As leis que tratam de denúncias podem designar um órgão independente com poderes para receber e investigar reclamações de ações retaliatórias, discriminatórias ou disciplinares tomadas contra denunciante.

No Canadá, por exemplo, o Comissário de Integridade do Setor Público tem poderes para receber e investigar reclamações de irregularidades e denúncias de represálias. Se forem constatadas violações dos direitos de um denunciante segundo o PSDPA (*Public Servants Disclosure Protection*), o judiciário pode ordenar remediações

²⁸ Lei nº 31 de 1999 sobre a erradicação do ato penal da corrupção, artigo 42

e impor sanções²⁹. Já nos EUA, o *Office of the Special Counsel* (OSC) tem autoridade para investigar e, quando necessário, ajuizar as reclamações de “práticas proibidas de retaliação” tomadas contra funcionários federais, incluindo represálias por denúncias. Outras normas de proteção a denunciante também estabelecem órgãos específicos para receber denúncias e tratar reclamações.

A lei anticorrupção da Coreia, por exemplo, tem o poder de instaurar inquérito sobre as reclamações de represálias contra denunciante que relataram crimes de corrupção.

Nos Estados Unidos, a Lei Dodd-Frank também solicitou à SEC que criasse um “Gabinete de Denunciante” para lidar com suas informações e reclamações, a fim de ajudar a SEC a determinar as sentenças de denúncias.

Disponibilidade de Revisão Judicial

Uma boa prática que pode ser citada, no que se refere a legislação de proteção de denunciante, é garantir que os denunciante tenham direito a recorrer judicialmente com direito de apelação se sentirem que tiveram seus direitos afetados (“verdadeiro dia no tribunal”)³⁰.

Vários países do G20 adotaram tais disposições em suas leis. O PIDA do Reino Unido, por exemplo, permite apelações ao Tribunal de Trabalho. Da mesma forma, de acordo com o PDA da África do Sul, um funcionário que foi sujeito ou pode estar sujeito a um prejuízo ocupacional em violação da lei, pode abordar qualquer tribunal com jurisdição, incluindo o Tribunal do Trabalho³¹. De acordo com a lei dos EUA, os funcionários federais que são denunciante também têm legitimidade para apresentar queixas perante o *Merit Systems Protection Board* e o Tribunal de Recursos dos EUA, em vez de confiar apenas no OSC para processar o caso.

²⁹ Ver genericamente: Public Servants Disclosure Protection Tribunal, disponível em: <https://www.psdpt-tpfd.gc.ca/Feedback/form-en.asp>. Acesso: 10.ago.2020.

³⁰ Transparency International, Recommended Principles for Whistleblowing Legislation, Recommendation 20. Disponível em: < Genuine day in court – any whistleblower who believes he or she has suffered injury to his or her rights shall be entitled to a fair hearing before an impartial forum with full right of appeal. >. Acesso em: 20.ago.2020.

³¹ South Africa PDA (2000), Seção 4(1).

Remediações e Sanções Contra Retaliações

As leis de proteção aos denunciantes geralmente incluem remediações para os denunciantes que sofreram retaliações. A importância de tais disposições é destacada na Resolução da Assembleia Parlamentar do Conselho Europeu sobre a Proteção de Denunciantes, que afirma que a "legislação pertinente deve ... buscar medidas corretivas do empregador, incluindo medidas provisórias enquanto se aguarda um julgamento completo e a compensação financeira adequada se os efeitos das medidas retaliatórias não podem ser razoavelmente desfeitos"³².

Tais remediações podem levar em consideração não apenas o salário perdido, mas também danos morais compensatórios³³. De acordo com a lei do Reino Unido, por exemplo, os tribunais decidiram que pode ser fornecida compensação para o sofrimento físico ou psicológico, com base no sistema adotado sob a lei de discriminação³⁴.

De outro lado, a legislação também pode limitar o volume de danos que podem ser solicitados. De acordo com o PDA da África do Sul, por exemplo, os danos não podem exceder o equivalente a 12 meses de salário por uma demissão com justa causa e de 24 meses de salário por demissão sem justa causa³⁵. Alguns países do G20 também impõem sanções criminais contra empregadores que retaliam contra denunciantes. Conforme observado acima, nos Estados Unidos, a Lei SOX impõe uma pena criminal de prisão de até dez anos e/ou multa contra aqueles que retaliam contra um denunciante que revele uma irregularidade de qualquer ato criminoso às autoridades de execução.

Mecanismos de Sensibilização e Avaliação

A legislação de proteção a denunciantes deve ser apoiada por esforços efetivos de conscientização, comunicação, treinamento e avaliação. Comunicar aos funcionários do setor público ou privado a respeito de seus direitos e obrigações ao expor atos ilícitos é essencial, conforme descrito na Recomendação da OCDE de 1998 sobre a melhoria da

³² Council of Europe Parliamentary Assembly Resolution 1729 (2010) on the Protection of Whistleblowers, Article 6.2.5.

³³ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2009), p. 32.

³⁴ *Ibid.*

³⁵ P. Martin, *The Status of Whistleblowing in South Africa: Taking Stock*, Open Democracy Advice Centre (June 2010), p. 90.

conduta ética no serviço público³⁶. Vários países do G20 empreenderam esses esforços. A KPK da Indonésia, por exemplo, tem promovido ativamente programas de denúncia de irregularidades em agências governamentais e empresas estatais. Alguns países do G20 também adotaram disposições expressas em suas leis com esse intuito. Por exemplo, nos Estados Unidos, o Ato de Administração de Saúde e Segurança Ocupacional (OSHA) exige que agências federais publiquem certas informações sobre a proteção de denunciantes para manter os funcionários informados sobre seus direitos em relação a denúncias protegidas. Da mesma forma, na França, a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* emitiu orientações sobre a implementação de sistemas de denúncia de irregularidades que incluem referências à necessidade de explicitar informações claras e completas aos potenciais denunciantes³⁷.

Alguns países do G20 também tomaram medidas para avaliar a eficácia de seu sistema de proteção de denúncias. O *Whistleblower Protection Act* (WPA) do Japão, por exemplo, expressamente prevê sua avaliação, declarando que "aproximadamente cinco anos após a entrada em vigor desta Lei, o Governo examinará o estado de aplicação desta Lei e tomará as medidas necessárias com base nesses resultados."³⁸. A coleta sistemática de dados e informações é outro meio de avaliar a eficácia de um sistema de denúncia de irregularidades.

Nos Estados Unidos, por exemplo, o *Merit Systems Protection Board* reuniu informações por meio de pesquisas com funcionários sobre suas experiências como denunciantes³⁹. Esses esforços desempenham um papel fundamental na avaliação do progresso - ou na falta dele - na implementação da legislação de proteção de denunciantes.

³⁶ A Recomendação enfatiza em seu Princípio 4 que "os servidores públicos precisam saber qual proteção estará disponível para eles em casos de exposição de irregularidades". Ele pode ser acessado em: <http://acts.oecd.org/Instruments/ShowInstrumentView.aspx?InstrumentID=129&InstrumentPID=125&Lang=en&Book = False>

³⁷ CNIL Guidelines for the Implementation of Whistleblowing Systems (November 2005), Article 4.

³⁸ Japan WPA (2004), Supplementary Provisions, Article 2.

³⁹ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2009), p. 41.

PROTEÇÃO DE DENUNCIANTES NO SETOR PÚBLICO

Visão Geral

Incentivar a denúncia de atos suspeitos de corrupção é essencial para salvaguardar o interesse público e promover uma cultura de responsabilidade e integridade públicas. Os funcionários públicos têm acesso a informações atualizadas sobre as práticas em seus locais de trabalho e geralmente são os primeiros a reconhecer irregularidades⁴⁰. Na maioria dos países é algo obrigatório para os servidores públicos denunciar casos corrupção e outras práticas ilícitas. No entanto, os funcionários públicos que relatam transgressões podem estar sujeitos a intimidação, assédio, demissão e violência por parte de seus colegas ou superiores. Em muitos casos, a denúncia de irregularidades está até associada à traição ou falta de camaradagem⁴¹. Essa noção pode ser resultado da influência de aspectos culturais e, por sua vez, também pode ter impacto nas carreiras individuais e na cultura organizacional interna⁴².

Consequentemente, o incentivo à denúncia deve estar associado à proteção do denunciante. No setor público, os servidores públicos precisam saber quais são seus direitos e obrigações em termos de expor delitos reais ou suspeitos. Isso deve incluir regras e procedimentos claros a serem seguidos pelos funcionários e uma cadeia formal de responsabilidade. Os servidores públicos também precisam saber qual proteção estará disponível para eles em casos de exposição de irregularidades⁴³.

Traduzir a proteção do denunciante em legislação legítima e estruturar mecanismos sob os quais os funcionários públicos podem denunciar irregularidades no setor público, protege esses funcionários de represálias e, ao mesmo tempo, os incentiva a cumprir seus deveres de desempenho eficiente, transparente e elevada prestação de serviço público de qualidade. Se implementada adequadamente, a

⁴⁰ United Nations Office on Drugs and Crime, UN Anti-Corruption Toolkit, 3rd Edition, Vienna, 2004, p. 67.

⁴¹ Ver David Banisar, "Whistleblowing: International Standards and Developments" in Sandoval, I. (editor), Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society, World Bank -Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C. 2011, p. 7, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180 (hereinafter Banisar) and Transparency International, Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries (2009).

⁴² A.J. Brown, ed. Whistle-blowing in the Australian Public Sector: Enhancing the theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organisations, ANU E-Press, Australian national University, Canberra.

⁴³ OECD Recommendation on Improving Ethical Conduct in the Public Service, 1998.

legislação que protege os denunciantes do setor público pode se tornar uma das ferramentas mais eficazes para apoiar iniciativas anticorrupção, detectando e combatendo atos corruptos, fraude e má gestão no setor público⁴⁴. A ausência de legislação adequada impede o combate à corrupção e expõe os denunciantes a riscos de retaliação⁴⁵.

Embora em alguns países a proteção ao denunciante ainda esteja em fases iniciais, ela é cada vez mais reconhecida como um mecanismo anticorrupção essencial e um fator-chave na promoção de uma cultura de responsabilidade pública e integridade. Por exemplo, nos países da OCDE entre 2000 e 2009, a proteção legal para denunciantes cresceu de 44% para 66% ⁴⁶.

No entanto, nem todos os marcos jurídicos são eficazes e oferecem proteção suficiente para os denunciantes⁴⁷. Nos itens que se seguem haverá uma visão geral das fontes de proteção legal para denunciantes entre os países do G20 e os principais elementos das legislações nacionais existentes.

Origens das Fontes de Proteção Leis Internacionais

A previsão da proteção ao denunciante é encontrada no mais alto nível do direito internacional. A proteção de denunciantes foi reconhecida por todos os principais tratados internacionais relativos à corrupção. O quadro jurídico internacional contra a corrupção exige que os países incorporem medidas adequadas em seus sistemas jurídicos internos para fornecer proteção às pessoas que relatam quaisquer fatos relativos a atos de corrupção e com motivos razoáveis às autoridades competentes⁴⁸.

⁴⁴ Veja, por exemplo, o Council of Europe Parliamentary Assembly, The protection of "whistleblowers": Introductory memorandum (2008) 09, 3 April 2008, disponível em: < <https://rm.coe.int/16807096c7> > Acesso em: 15.ago.2020.

⁴⁵ David Banisar, "Whistleblowing: International Standards and Developments" in Sandoval, I. (editor), Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society, World Bank - Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C. 2011, p. 7, available at http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180 (hereinafter Banisar).

⁴⁶ OECD, Government at a Glance (2009), p. 108-109.

⁴⁷ Transparency International, Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries (2009) [revealing that in many countries, legislation is fragmented and weakly enforced].

⁴⁸ UNCAC, Art. 33; Convenção Interamericana Contra a Corrupção, Art. 3(8) De acordo com a Convenção Civil do CoE e a Convenção da UA contra a Corrupção, os Estados Partes devem estabelecer proteção adequada para as pessoas que denunciam corrupção. Ver, Convenção de Direito Civil do CoE, art. 9; e Convenção da UA contra a Corrupção, art. 5 (6). Para uma disposição semelhante, consulte a Convenção Criminal do CoE, art. 22 (a).

Além disso, vários instrumentos internacionais de *soft law* também preveem a proteção de denunciante. A Recomendação da OCDE de 1998 sobre a Melhoria da Conduta Ética no Serviço Público, incluindo os Princípios para a Gestão da Ética no Serviço Público, e a Recomendação da OCDE de 2003 sobre Diretrizes para a Gestão de Conflitos de Interesses no Serviço Público, estavam entre as primeiras. Esta última inclui diretrizes para aconselhar os países a "fornecer regras e procedimentos claros para denúncias e tomar medidas para garantir que aqueles que relatam crimes contra a legislação existente devem estar protegidos contra represálias e que os próprios mecanismos de denúncia não podem ser violados."⁴⁹. Além disso, a Recomendação Antissuborno da OCDE 2009 também prevê a proteção de denunciante nos setores público e privado.

Também existem importantes jurisprudências internacionais relativa aos direitos humanos que reforça a proteção aos denunciante, explicitamente nas circunstâncias em que sejam a única pessoa ciente da situação denunciada e em melhor posição para alertar a sua organização ou o público em geral. Por exemplo, em 2008, o Tribunal Europeu de Direitos Humanos decidiu que a demissão de um funcionário público que divulgou documentos não confidenciais revelando manipulação política do sistema judiciário foi uma violação do artigo 10 da Convenção Europeia de Direitos Humanos. Recentemente, o Tribunal decidiu da mesma maneira, quando uma enfermeira que trabalhava para um hospital público foi demitida após entrar com uma ação criminal contra a organização por sua falha consciente e contrária "em fornecer o atendimento de alta qualidade prometido em seu anúncio ... colocando os pacientes em risco."⁵⁰

Leis Nacionais

Em nível nacional, a fonte de proteção para denunciante pode originar-se de leis abrangentes ou específicas sobre a proteção de denunciante, além de disposições específicas em diferentes leis.

⁴⁹ OECD, Guidelines for Managing Conflict of Interest in the Public Service (2003) p. 35, 28 May 2003.

⁵⁰ Eur. Ct. of H. R., Heinisch v. Germany, application no. 28274/08, 21 July, 2011.

Entre os países do G20, Austrália⁵¹, Canadá⁵², Japão⁵³, África do Sul⁵⁴, Reino Unido⁵⁵ e Estados Unidos⁵⁶ aprovaram legislações abrangentes e específicas para proteger denunciante do setor público⁵⁷. O Reino Unido e a África do Sul são considerados como tendo um dos sistemas jurídicos mais abrangentes e desenvolvidos⁵⁸, tendo adotado uma única norma para tratar de denúncias e proteção de denunciantes do setor público e privado⁵⁹. O Reino Unido também conta com um esquema híbrido - quando as funções do setor público são terceirizadas para contratantes privados⁶⁰ - enquanto a África do Sul trata apenas da proteção de servidores públicos⁶¹.

Nos Estados Unidos, o *Whistleblower Protection Act* (WPA) foi promulgado em 1989 e, subsequentemente, foi complementado pelas disposições sobre denúncias do *Sarbanes-Oxley Act* e do *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*. Essas duas últimas leis são voltadas principalmente para o setor privado, mas também fazem parte da estrutura que protege funcionários do governo federal contra represálias.

O *Canadian Public Servants Disclosure Protection Act* (CPSDP) de 2005 aplica-se apenas às denúncias feitas pelos servidores públicos federais canadenses e a algumas corporações federais da Coroa.

A legislação de denúncias da Austrália, por exemplo, fornece proteção apenas no setor público, embora algumas jurisdições na Austrália forneçam proteção para os setores público e privado.

⁵¹ Todas as jurisdições australianas, exceto a Commonwealth, têm atos autônomos que preveem o estabelecimento de esquemas de denúncia de irregularidades e alguma forma de proteção legal contra represálias. Ver, por exemplo, o Australian Capital Territory Public Interest Disclosures Act, o New South Wales Protected Disclosures Act de 1994, o Northern Territory Public Interest Disclosures Act de 2008, Queensland Whistleblowers Protection Act de 1993, Tasmania Public Interest Disclosures Act de 2002, Victoria Whistleblowers Protection Act de 2001 e Western Australia Public Interest Disclosures Act de 2003.

⁵² Public Servants Disclosure Protection Act of 2005.

⁵³ Whistleblower Protection Act of 2004.

⁵⁴ Protected Disclosures Act of 2000.

⁵⁵ Public Interest Disclosure Act of 1998.

⁵⁶ Whistleblower Protection Act of 1989.

⁵⁷ Na Índia, a Lei de Divulgação de Interesse Público e Proteção às Pessoas que fazem a Lei de Denúnciação foi aprovada pelo Conselho de Ministros da União em 2010 e está aguardando sua aprovação como lei.

⁵⁸ Banisar, p. 19.

⁵⁹ Marie Chene, Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation, U4 Anti-Corruption Resource Centre Expert Answer (2009), p. 4 (hereinafter Chene).

⁶⁰ Under section 230(3) of the Employment Rights Act of 1996.

⁶¹ Chene, p. 4.

A lei japonesa de proteção de denúncias protege funcionários públicos e privados para denúncias que tenham interesse público. Especificamente, o artigo 7 dispõe sobre o “Tratamento dos Funcionários Públicos Nacionais no Serviço Regular” e proíbe a demissão ou qualquer represaria com base em denúncia de irregularidades⁶².

Por outro lado, a maioria dos países que adotaram a proteção aos denunciantes o fizeram em dispositivos específicos de uma ou mais leis. No entanto, muitas dessas disposições abrangem apenas pessoas ou atos específicos que resultam em proteção limitada.

Alguns exemplos de disposições são os seguintes:

- Em nível constitucional, o Artigo 41 da Constituição chinesa prevê a proteção do denunciante, dando aos cidadãos o direito de denunciar condutas ilegais e proibindo retaliação⁶³.
- Os códigos criminais também podem fornecer proteção a denunciantes, como no México. O artigo 219 (I) do Código Penal Federal estabelece que um crime de intimidação é cometido quando um funcionário público, ou pessoa agindo em seu nome, usa de violência física ou agressão moral para intimidar outra pessoa a fim de impedi-la de denunciar, interpor denúncia criminal, ou prestação de informações sobre suposto ato criminoso punido pela legislação penal da Lei Federal de Responsabilidade Administrativa do Servidor Público.
- As leis ou códigos trabalhistas também podem ser uma fonte de proteção para denunciantes, como na Itália, onde o Código do Trabalho protege os trabalhadores contra demissão, mas não contra outras formas de represália, e na Alemanha⁶⁴, que prevê disposições de proteção básica⁶⁵. Na Alemanha, a nível constitucional,

⁶² Whistleblower Protection Act No. 122 of 2004.

⁶³ Constituição da República Popular da China, adotada em 4 de dezembro de 1982, Artigo 41: Os cidadãos da República Popular da China têm o direito de criticar e fazer sugestões a qualquer órgão estatal ou funcionário. Os cidadãos têm o direito de apresentar aos órgãos estaduais relevantes queixas e acusações contra, ou denúncias de, violação da lei ou abandono do dever por qualquer órgão ou funcionário do Estado; mas a fabricação ou distorção de fatos com a intenção de difamação ou armação é proibida. Em caso de reclamações, acusações ou denúncias feitas por cidadãos, o órgão estadual em questão deve tratá-las de forma responsável após apuração dos fatos. Ninguém pode suprimir tais queixas, acusações e denúncias, ou retaliar os cidadãos que as fazem. Os cidadãos que sofreram perdas devido à violação de seus direitos civis por qualquer órgão ou funcionário do Estado têm direito a uma indenização de acordo com a lei. (tradução não oficial).

⁶⁴ Bundesarbeitsgericht vom 3.7.2003 – 2 AZR 235/02 und vom 7.12.2006, 2 AZR 400/05

⁶⁵ Guido Strack, Whistleblowing in Germany, pp. 7, 8. See German Civil Code, Section 612.

o arcabouço jurídico que protege os denunciante está no art. 20 (3) da Lei Constitucional Alemã.

- Artigo 4º da Grundgesetz, garante a liberdade de consciência, de informação e expressão, e o direito de petição, que inclui o direito de dirigir pedidos ou reclamações a órgãos governamentais, bem como a liberdade geral de ação e o direito de denunciar infrações ao Ministério Público. Isso, juntamente com as disposições contidas na Lei do Trabalho que proíbem a discriminação causada por exercício de direito legal, foi considerado⁶⁶ como contendo as proteções básicas para denunciante⁶⁷. Mais recentemente, o Tribunal Federal do Trabalho estabeleceu a proteção dos trabalhadores que cooperam com o Ministério Público ou fazem uma denúncia voluntária aos órgãos de segurança pública.⁶⁸
- As leis anticorrupção podem incluir proteção a denunciante, como na França, onde a Lei Anticorrupção de 2007 protege funcionários públicos e privados de uma gama de sanções⁶⁹.
- Da mesma forma, a Lei Federal Russa de Combate à Corrupção (Art. 9.4) prevê a proteção de funcionários públicos, de acordo com as leis da Federação Russa, que denunciam crimes de corrupção cometidos por outros funcionários públicos⁷⁰.
- A Lei Coreana Anticorrupção e a Comissão Anticorrupção e Direitos Civis (Artigo 56) exige que o funcionário de uma organização pública denuncie um ato de corrupção cometido por outro funcionário a qualquer agência investigativa, ao Conselho de Auditoria e Inspeção, ou a Comissão Anti-Corrupção e Direitos Civis (ACRC).
- As leis que regulamentam os exercícios funcionais dos servidores públicos também podem ser uma fonte de proteção para os denunciante. No México, o artigo 8 (XXI) da Lei Federal sobre Responsabilidade Administrativa dos

⁶⁶ Por exemplo, isso foi reconhecido como tal pelo Whistleblower Netzwerk e.V. é uma organização alemã fundada para apoiar denunciante e educar sobre assuntos relacionados à sua proteção. Veja www.whistleblownetzwerk.de.

⁶⁷ Guido Strack, Whistleblowing in Germany, pp. 7, 8. See German Civil Code, Section 612.

⁶⁸ Bundesarbeitsgericht vom 3.7.2003 – 2 AZR 235/02 und vom 7.12.2006, 2 AZR 400/05

⁶⁹ Loi n°2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, Art. 9, JORF 14 novembre 2007 .

⁷⁰ Ainda assim, não há proteção legal específica para os denunciante além das regras gerais que constam da Lei Federal de Combate à Corrupção. Em agosto de 2011, a Procuradoria-Geral da República preparou um projeto de Lei Federal sobre Emendas para atos jurídicos separados e específicos, a fim de proteger as pessoas que voluntariamente relatam suspeitas de corrupção na administração estadual. Prevê-se que sejam feitas emendas ao Código Federal do Trabalho e à Lei Federal de 2004 sobre a Proteção Estadual de Vítimas, Testemunhas e Outros Participantes em Processos Criminais nº 119 (GRECO (2008), para. 112).

Funcionários Públicos prevê a obrigação de, entre outras coisas, se abster de quaisquer atos que impeçam a apresentação de denúncias, ou de quaisquer atos ou omissões que impeçam ou prejudiquem os interesses daqueles que formulam ou apresentam tais reclamações. O Artigo 13 prevê penalidades para má conduta administrativa a ser imposta a qualquer servidor que violar tais obrigações.

- A proteção de denunciante também pode ter origem em regulamentos de agências específicas. Na Argentina, os casos de corrupção podem ser denunciados ao escritório central de combate à corrupção (Oficina Anticorrupción)⁷¹, e é a regulamentação que rege o gabinete de combate à corrupção que permite o anonimato e a confidencialidade do denunciante, se desejado.

Exemplos de Previsões Legais que Garantem Proteção ao Denunciante

As limitações relativas à legislação de proteção de denunciantes do setor público podem surgir de vários fatos:

- as normas legais não são suficientemente abrangentes;
- a aplicação é fraca, permitindo casos contínuos de retaliação contra denunciantes;
- a supervisão é deficiente; e
- há falta de implementação de procedimentos internos⁷².

Portanto, é importante destacar os elementos das melhores práticas na legislação dos países para garantir a proteção abrangente e eficaz dos denunciantes e para proteger o interesse público. Uma definição ampla de quem pode ser um denunciante pode ser considerado o primeiro passo. Embora a denúncia de corrupção no setor público seja geralmente coberta por lei⁷³, é importante considerar o fato de que as funções do setor público podem ser terceirizadas para contratados, por exemplo. Assim, o Reino Unido estende a proteção ao denunciante também aos contratados nos termos da seção 230 (3) da Lei dos Direitos do Trabalho de 1996, onde de forma ampla o termo trabalhador pode ser aplicar a um funcionário e a um contratado independente que presta serviços para o governo.

Quanto ao ato de corrupção, o arcabouço legal deve fornecer uma definição clara das denúncias que podem ser protegidas, especificando os atos que constituem

⁷¹ Lei No. 2.233 of 1999.

⁷² Banisar, p. 39.

⁷³ Veja, U.K. PIDA §43(K); Korean ACA arts. 25, 26; Japanese WA arts. 2.2, 7; US WPA §2(a)(1); e Australian PDA §3.

irregularidades em qualquer hierarquia legal, má gestão, abuso de autoridade, perigos para a saúde ou segurança pública, ou atos de corrupção⁷⁴. A prática mostra que os procedimentos para denúncia devem refletir um equilíbrio entre serem excessivamente prescritivos e, portanto, dificultar a denúncia, ou excessivamente genéricos, permitindo denúncias ilimitadas, que no final não incentivam a resolução interna de problemas dentro da organização⁷⁵. A legislação do Reino Unido fornece uma abordagem equilibrada com uma definição detalhada incluindo exceções.

Proteção e Mitigações

A retaliação por denúncias geralmente se apresenta na forma de ações disciplinares ou assédio no local de trabalho. Portanto, a norma legal deve se concentrar em fornecer ampla proteção da situação de emprego do denunciante, incluindo demissão sem justa causa⁷⁶. A África do Sul proíbe que os denunciantes sejam sujeitos a quaisquer ações disciplinares e tem uma das listas mais abrangentes de medidas de proteção. Na mesma linha, a Lei Francesa de Combate à Corrupção de 2007 oferece ampla proteção laboral para pessoas que, de boa fé, tenham denunciado atos de corrupção reconhecidos no exercício de suas funções, criando proteção inclusive para que não possam ser excluídos de recrutamento e estágios, ou sofrer penas administrativas, demissão ou discriminação⁷⁷.

A confidencialidade ou anonimato do denunciante também é geralmente considerada uma forma de protegê-lo⁷⁸. O *U.S. Whistleblower Protection Act* proíbe o Gabinete do Conselho Especial de divulgar a identidade de um indivíduo sem consentimento, a menos que seja necessário devido a um perigo iminente para a saúde pública, segurança ou violação do direito penal⁷⁹. Em alguns estados, a Alemanha

⁷⁴ Conforme estabelecido no PDA do Reino Unido §43 (a), (b); a WA japonesa art. 2,3; o US WPA §2 (a) (2); o WPA de Uganda §II.2; PDA da África do Sul §1; ACA coreana art. 2; PDA australiano §4; e PSPDA canadense art. 8. Veja também, Government Accountability Project, International Best Practices for Whistleblowers Policies (20 de junho de 2011) p. 2

⁷⁵ Banisar, p. 23.

⁷⁶ Veja, UK PIDA §5, 47(B); Korean ACA arts. 31-33; Japanese WA arts. 3-5; US WPA §2(b)(2)(C), 5; South African PDA §2(1)(a-b), 3, 4; Australian PDA §25; Canadian PSPDA art. 19)

⁷⁷ Loi n°2007-1598 du 13 novembre 2007 relative à la lutte contre la corruption, Art. 9, JORF 14 novembre 2007.

⁷⁸ See, Australian PDA §33; Canadian PSPDA art. 11(b)), anonymity (Canadian PSPDA §28.17(1 -3), 28.20(4), 28.24(2), 28.24(4); Korean ACA arts. 15, 33(1); US WPA 5USC §1212(g), 1213(h); Australian PDA §16)

⁷⁹ See, 5 U.S.C. § 1213(h).

implementou canais de comunicação anônima que permitem interações com o denunciante, mantendo-o no anonimato.

Estas medidas e legislações buscam cobrir todas as consequências diretas, indiretas e futuras de represália⁸⁰, podendo variar de retorno ao emprego após rescisão sem justa causa⁸¹, transferências para posições de trabalho compatíveis⁸², compensações para situações em que ocorrem danos que não podem ser remediados por liminares, como dificuldade ou impossibilidade de encontrar um novo emprego e dano moral⁸³, e sanções penais para os empregadores quando realizam ações retaliatórias, como no Canadá⁸⁴ e nos EUA⁸⁵. A lei alemã concede ações por danos (Schadensersatzansprüche) e ações por compensação (Entschädigungsansprüche) para o denunciante. Além disso, quando a proteção não é fornecida ou o recurso é insuficiente, os denunciantes têm o direito de exigir judicialmente as medidas protetivas⁸⁶.

Uso de Incentivos para Encorajar Denúncias

Oferecer incentivos e recompensas para relatar irregularidades no setor público certamente não é uma medida fundamental para fornecer proteção aos denunciantes, no entanto, esses mecanismos estão cada vez mais previstos nos regimes de proteção.

Os EUA, por exemplo, oferecem amplas recompensas aos denunciantes. Essa prática está em vigor nos casos de fraude contra o governo, através das ações "*qui tam*" da *U.S. False Claims Act* dos EUA⁸⁷, que permitem que um denunciante receba até 30% do valor recuperado pelo governo⁸⁸. É o caso também da Coreia do Sul, onde sua Lei Anticorrupção permite que os denunciantes recebam até 20% do valor recuperado⁸⁹. O

⁸⁰ Veja, Korean ACA art. 33; UK PIDA §4; US WPA 5USC §1221(h)(1); US False Claims Act 31USC §3730(h))

⁸¹ Como no UK.

⁸² Como nos USA, Coreia do Sul e África do Sul.

⁸³ Conforme prescrito nas leis do Reino Unido e África do Sul.

⁸⁴ Criminal Code, art. 425.1 (1)(a)(b).

⁸⁵ 18 U.S.C. §1513(e).

⁸⁶ Como está contido no UK PIDA §3, 5; South African PDA §4(1); Korean ACA art. 33; and US WPA 5USC §1221. Ver também, Government Accountability Project, International Best Practices for Whistleblowers Policies (June 20, 2011) p. 6.

⁸⁷ Paul Latimer and A. J. Brown, Whistleblower Laws: International Best Practice (November 01, 2008). Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766, pp. 21, 22.

⁸⁸ Public Concern at Work & Open Democracy Advice Centre, Whistleblowing: The State of the Art, p. 11.

⁸⁹ Korean Anti-corruption Act, Arts. 11.7, 36, 37. Ver também, Stuart Gilman, Ethics Codes and Codes of Conduct as Tools for Promoting an ethical and professional Public Service: Comparative Successes and Lessons (2005), p. 63.

sucesso desta prática encorajou países como o Canadá a também considerar sua implementação⁹⁰.

Procedimentos e Canais Prescritos para Facilitação de Denúncias de Corrupção

As leis no Reino Unido, África do Sul e Canadá estabelecem que as instituições devem adotar procedimentos internos para o tratamento administrativo de denúncias, por exemplo, para funcionários de nível superior, consultores jurídicos e auditores de contas, esses procedimentos devem ser seguidos antes que o denunciante possa dirigir-se a um canal externo.

O *Canadian Public Servants Disclosure Protection Act* exige que cada agência governamental tenha um servidor “sênior” para lidar com essas denúncias. No entanto, o Comissário de Integridade do Setor Público também pode receber denúncias, tanto de servidores públicos como do público em geral⁹¹, bem como fornecer aconselhamento jurídico⁹². Este também é o caso da legislação sul-africana, que permite denúncias ao Protetor Público e ao Auditor Geral.⁹³

Da mesma forma, em relação às denúncias para a imprensa, as leis da África do Sul e do Reino Unido reconhecem esta ação como último recurso após o cumprimento dos procedimentos internos. No caso do Canadá, as denúncias só podem ser feitas ao público se não for proibido por lei e não houver tempo suficiente para fazer uma denúncia do que constitui uma irregularidade grave ou "um risco iminente de um perigo substancial e específico para o vida, saúde e segurança das pessoas, ou para o meio ambiente"⁹⁴. Em alguns de seus estados, a Austrália prevê que uma denúncia de interesse público pode ser feita a um jornalista se a entidade para a qual a denúncia foi feita decidiu não investigá-la, ou investigou, mas não recomendou nenhuma ação, ou não notificou o denunciante após seis meses.⁹⁵

Mecanismos Efetivos de Proteção

Em alguns países, o estabelecimento de agências específicas com capacidade legal para receber denúncias relacionadas a retaliação, investigá-las e providenciar soluções tem se mostrado eficaz.

⁹⁰ Banisar, p. 37.

⁹¹ Ver <http://www.psic-isp.gc.ca>.

⁹² Banisar, p. 27.

⁹³ South Africa PDA § 8(1).

⁹⁴ Public Servants Disclosure Protection Act of 2005, c. 46, §16(a)(b).

⁹⁵ Queensland Public Interest Disclosure Act of 2010, part 4.

O *Office of the Civil Service Commissioners* no Reino Unido é um órgão independente nomeado pela Coroa, que pode receber denúncias do setor público como último recurso.

Nos EUA, o *Office of the Special Counsel* (OSC), uma agência federal independente de investigação e promotoria que protege funcionários federais denunciando, recebe, investiga e processa reclamações de denunciando que afirmam ter sofrido represálias. Além disso, existe o *Merit Systems Protection Board* (MSPB), uma agência quase-judicial independente com o poder de julgar questões e que está estabelecida para proteger funcionários federais contra práticas de perseguições políticas e outras práticas de represálias, bem como para garantir que haja proteção adequada contra abusos⁹⁶.

No Canadá, o Comissário de Integridade do Setor Público deve apresentar relatórios anuais ao Parlamento e tem o poder de fazer recomendações aos gestores de repartições públicas. O *Public Servants Disclosure Protection* é responsável por determinar mitigações e sanções quando ocorrem violações dos direitos dos denunciando⁹⁷. Por outro lado, outros países que não contam com esses órgãos especializados podem contar com a ação do Ouvidor ou dos comissários de informação instituídos pelas Leis de Liberdade de Informação, pois a maioria deles tem competência para ordenar a divulgação de informações. Não é incomum que a missão do Ouvidor consista em investigar a má administração, de modo que eles costumam receber reclamações de denunciando e ordenar investigações em órgãos públicos⁹⁸.

Conscientização, Comunicação e Treinamento

A proteção aos denunciando não pode ser implementada de forma efetiva sem aumentar a conscientização, fortalecer a comunicação e o treinamento. Certos países determinam que o Ouvidor elabore e publique diretrizes e relatórios periódicos sobre denúncias de servidores públicos⁹⁹. O Comissário canadense não tem apenas a

⁹⁶ O MSPB e o OSC foram criados ao abrigo da Lei de Reforma da Função Pública (CSRA) de 1978.

⁹⁷ Banisar 34.

⁹⁸ Banisar, pág. 35. Ver que na Nova Zelândia, onde o Provedor de Justiça pode receber reclamações e aconselhar os denunciando, mas recorre à Comissão de Direitos Humanos no tratamento de casos de retaliação, e na Irlanda, onde o Provedor de Justiça funciona também como o Comissário da Informação.

⁹⁹ Paul Latimer and A. J. Brown, *Whistleblower Laws: International Best Practice* (November 01, 2008). Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766, p. 14. Ver *Public Interest Disclosure Act 1994 (ACT)* s. 11; *Public Service Act, RSO 1990*, c P.47, s 28.41; *Whistleblowers Protection Act 1994 (Qld)* s. 30; *Whistleblowers Protection Act 2001 (Vic)* s. 103A.

responsabilidade de apresentar relatórios anuais ao Parlamento, mas também o dever de fazer relatórios especiais sempre que considerar que há uma questão urgente relativa a denúncias no setor público¹⁰⁰. Além disso, é obrigado por lei a promover conscientização de práticas éticas no setor público e encorajar um ambiente positivo para a divulgação de irregularidades por meio de denúncias por qualquer meio considerado adequado¹⁰¹. No mesmo sentido, o PDA sul-africano exige que o Comissário emita diretrizes explicando a Lei e exigindo que os departamentos do governo as divulguem a todos os funcionários públicos.¹⁰²

Nos EUA, existem programas especiais de conscientização e treinamento, principalmente em órgãos que lidam com compras públicas, como o Departamento de Defesa. Seu programa de denúncias é comandado pelo Inspetor-Geral que supervisiona a proteção dos denunciantes e informa os funcionários sobre seus direitos e os conscientiza por meio de treinamento. Essa forma de trabalho aumentou significativamente a conscientização pública por meio de artigos e briefings para servidores públicos. Dentro da agência, há também a Diretoria de Denúncias e Transparência, que oferece consultoria, aconselhamento e capacidade de supervisão ao Inspetor-Geral. Também existe um Inspetor-Geral Adjunto cuja missão é assegurar que as alegações de represálias contra denunciantes sejam resolvidas de forma objetiva e oportuna. Finalmente, por meio de um Programa de Certificação desenvolvido de acordo com a Seção 2302 (c) do Escritório do Conselho Especial, há esforços para incentivar as denúncias, as investigações e o treinamento, estes como os três métodos principais para aumentar a conscientização.¹⁰³

Dificuldades para o Denunciante

É importante prever as dificuldades mais comuns que possam existir em desfavor do denunciante. A complexidade dos procedimentos impostos aos denunciantes também é motivo de preocupação. Por exemplo, na Alemanha, o Tribunal Federal do Trabalho sustentou em certas ocasiões que os funcionários públicos que desejassem denunciar irregularidades deveriam primeiro buscar esclarecimentos internos e determinar a adequação de sua denúncia, caso contrário eles poderiam enfrentar demissões por justa

¹⁰⁰ Public Servants Disclosure Protection Act, c. 46, s. 38.

¹⁰¹ Id., art. 4.

¹⁰² Paul Latimer and A. J. Brown, Whistleblower Laws: International Best Practice (November 01, 2008). Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766, p. 14.

¹⁰³ Ver, www.defense.gov/ e <http://www.dodig.mil/>.

causa, se não demonstrassem corretamente o interesse público versus sua obrigação de lealdade¹⁰⁴.

Não é incomum que as instâncias judiciais realizem suas próprias interpretações das situações de denúncia, o que na prática constitui um desestímulo para eventuais denunciantes¹⁰⁵. A adequação jurídica baseada em noções de lealdade está presente em diversos países. Muitos atos do serviço público exigem que as informações coletadas sejam mantidas em sigilo, como no Código de Serviço Público Australiano, proibindo a divulgação e sancionando os infratores com rebaixamentos ou mesmo demissão¹⁰⁶. No caso dos EUA, a Suprema Corte decidiu em maio de 2006 que os funcionários públicos não eram protegidos pela Constituição ao falar como parte, nos casos em que o fato denunciado fosse relacionado com o cumprimento de suas funções oficiais¹⁰⁷.

Além disso, para se qualificar para a proteção que o Código Civil oferece ao servidor público, o ônus da prova é do denunciante, que deve demonstrar que sua denúncia era legalmente possível, e explicitar que houve discriminação e retaliação em razão de sua denúncia¹⁰⁸. Este ônus da prova se mostrou muito difícil de se realizar, nos casos em que o empregador não tenha mencionado explicitamente que a denúncia era o motivo da rescisão, por exemplo. Por esse motivo, várias legislações preveem uma abordagem flexível do ônus da prova, assumindo que a retaliação ocorreu quando uma ação adversa contra um denunciante não pode ser claramente justificada por motivos de gestão não relacionados ao fato ou às consequências da denúncia¹⁰⁹.

Além das barreiras legais mencionadas anteriormente, baseadas em noções de lealdade para com os empregadores, a proteção de informações classificadas por meio de atos secretos impede que os denunciantes se manifestem. Muitos países contam com a lei que garante a inviolabilidade de informações classificadas, que proíbem a denúncia de informações obtidas por agentes públicos, como no Reino Unido, sob certas

¹⁰⁴ O esclarecimento interno não é necessário se o empregador for quem supostamente está cometendo o delito ou se houver razões válidas para esperar que o empregador não aja.

¹⁰⁵ Guido Strack, *Whistleblowing in Germany*, p. 8.

¹⁰⁶ Banisar, p. 8.

¹⁰⁷ *Garcetti v. Ceballos*, No 04-473. May 30, 2006.

¹⁰⁸ German Civil Code, Section 612a.

¹⁰⁹ Ver, U.S. WPA 5USC §1214(b)(2)(4) e §1221(e)). Ver também, Anti-Corruption Resource Centre, U4 Brief, *Making Whistleblower Protection Work: Elements of an effective approach* (2008) p. 3 & Government Accountability Project, *International Best Practices for Whistleblowers Policies* (June 20, 2011) p. 7.

circunstâncias¹¹⁰. No Canadá, os funcionários públicos envolvidos na segurança nacional não podem reclamar com o *Public Service Integrity Commissioner*¹¹¹. Nos EUA, a Lei de Proteção de Denúncias da Comunidade de Inteligência de 1999 permite apenas denúncias de segurança nacional para os Comitês de Inteligência da Câmara, do Senado e do Inspetor-geral da agência, fornecendo proteção limitada para funcionários da comunidade de inteligência.¹¹²

A experiência também mostra que existem barreiras semelhantes à forma de leis de calúnia e difamação, que são usadas para dissuadir os denunciante de divulgar atividades ilegais. A legislação de proteção de denunciante precisa ser equilibrada quando comparada com o dever de lealdade para com as organizações e outros acordos de não divulgação. Certamente, como o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos decidiu num caso de 2011, o interesse público em ser informado sobre a qualidade dos serviços públicos supera o interesse de proteger a reputação de qualquer organização¹¹³. Uma lei de proteção de denúncias eficaz precisa levar em consideração esses obstáculos e outros obstáculos legais ao ato de denunciar, protegendo os denunciante de “boa fé” de potenciais imputações administrativas ou judiciais indevidas, tais como as de responsabilidade civil e criminal. Ou seja, há necessidade de regulamentar formas de isentar os denunciante da responsabilidade civil por difamação, quebra de confidencialidade ou cláusulas de sigilo estatutário, entre outras.

Adicionalmente, em alguns países, a percepção cultural que se tem sobre os denunciante também pode se constituir em uma barreira significativa para a introdução de legislação sobre proteção de quem denuncia. Essas conotações culturais precisam ser levadas em consideração ao desenvolver e implementar a legislação de proteção aos

¹¹⁰ Em 2002, a Câmara dos Lordes reforçou a legislação ao declarar que não há interesse público na OSA. Veja *Regina v. Shayler*. Disponível em: < <https://cryptome.org/hmg-v-shayler4.htm> >. Acesso em: 22.set.2020.

¹¹¹ Porque a Lei de Proteção de Divulgação de Funcionários Públicos de 2005 apenas exigiu que o Serviço de Inteligência de Segurança Canadense adotasse procedimentos semelhantes a outros departamentos..

¹¹² Não há proteção para denunciante em agências como a CIA, FBI, Agência de Inteligência de Defesa, Departamento de Justiça, Administração de Segurança de Transporte e Agência de Segurança Nacional. Consulte *Homeland and National Security Whistleblower Protections: the Unfinished Agenda* (2005) Project on Government Oversight. Disponível em: < <https://www.pogo.org/report/2005/04/homeland-and-national-security-whistleblower-protections-unfinished-agenda/> > . Acesso em: 22.set.2020.

¹¹³ European Court of Human Rights, *Heinisch v. Germany*, application no. 28274/08, July 21st, 2011.

denunciantes. Seria necessário enfrentar atitudes culturais profundamente enraizadas que datam de circunstâncias sociais e políticas historicamente construídas.¹¹⁴

PRÁTICAS DE PROTEÇÃO AO DENUNCIANTE NO SETOR PRIVADO

Proteção aos Denunciantes no Setor Privado: Disposições Legais e Medidas Voluntárias

As disposições legais dedicadas à proteção de denunciantes no setor privado são menos comuns do que no setor público. No entanto, o setor privado está cada vez mais tomando medidas voluntárias para criar canais internos de denúncias para relatar condutas impróprias de forma segura e confidencial.

Isso pode ser atribuído a uma série de razões. Uma política eficaz de denúncias impede a prática de atos ilícitos; facilita a denúncia de má conduta sem medo de retaliação; ajuda a identificar a má conduta logo no início e, assim, previne ocorrências potencialmente mais graves, reduzindo o risco de exposições externas ainda mais prejudiciais, inclusive para reguladores ou para a imprensa.

As proteções aos denunciantes no setor privado também são importante elemento de programas de controles internos, ética e *compliance*, que - considerado na íntegra do programa - pode demonstrar aos acionistas e às autoridades de controle que uma empresa empreende esforços para prevenir, detectar e lidar com o comportamento corrupto. Isso pode ser especialmente relevante para empresas sujeitas à jurisdição de leis antissuborno e anticorrupção que incluem previsões de atenuantes ou excludentes de responsabilidade por certos crimes contra a administração pública interna ou estrangeira, caso existam evidências de que se adotava todos os possíveis "procedimentos adequados"¹¹⁵ para evitar as ocorrências de irregulares.

¹¹⁴ Council of Europe, Parliamentary Assembly Report of the Committee on Legal Affairs and Human Rights, The Protection of Whistleblowers, 14 September 2009, disponível em: < <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML2HTML-en.asp?fileid=12302> >. Acessado em: 13.out.2020.

¹¹⁵ A seção 7 da Lei de Suborno do Reino Unido (2010) estabelece o delito de "Falha das Organizações Comerciais em Prevenir o Suborno", onde a responsabilidade objetiva é imposta por suborno ativo. A única defesa é que uma empresa tinha "procedimentos adequados" projetados para evitar que pessoas associadas à empresa se envolvessem em suborno. Ver também: British Standards Institute (BSI), PAS 1998: 2008 Whistleblowing Arrangements Code of Practice (2008), p. 6

Não há consenso sobre qual abordagem funciona melhor para garantir a proteção dos denunciantes do setor privado: promulgar disposições legais nacionais, promover medidas voluntárias pelo setor privado ou combinar os dois.

Por exemplo, a Câmara de Comércio Internacional (ICC) alerta contra o excesso de regulamentação, via normas legais públicas, das políticas de denúncias no setor privado, enfatizando que a autorregulação e os programas de integridade voluntária fornecem proteção eficaz dos interesses corporativos e adaptabilidade a diferentes ambientes de trabalho¹¹⁶. Outros poderiam argumentar que as disposições legais para denunciante do setor privado podem ser insuficientes, inconsistentes e de difícil operacionalização¹¹⁷. Por exemplo, quando a legislação limita o escopo da proteção concedida aos funcionários do setor privado ou quando várias leis podem ser aplicadas às mesmas pessoas.

Fontes de Proteção Prescritas por Lei Internacionais, Lei Nacionais e Instrumentos Anticorrupção do Setor Privado

Conforme mencionado anteriormente, a Recomendação Antissuborno da OCDE de 2009 pede às Partes que garantam que proteções aos denunciante sejam implementadas tanto para funcionários do setor público como privado¹¹⁸ e, em seu Anexo II, para as empresas, para garantir canais de denúncias adequados, confidenciais e permitam as necessárias proteções ao denunciante¹¹⁹.

O Artigo 33 da UNCAC convida as Partes a considerarem a adoção de proteções ao denunciante "para qualquer pessoa que relatar de boa fé e com motivos razoáveis às autoridades competentes quaisquer fatos relativos a delitos estabelecidos de acordo com esta Convenção"¹²⁰. Em nível regional, o A Convenção da União Africana sobre Prevenção e Combate à Corrupção¹²¹, a Convenção Penal do Conselho da Europa sobre

¹¹⁶ ICC Commission on Anti-Corruption, ICC Guidelines on Whistleblowing (2008), Section B.5. Disponível em: < <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf> >. Acesso em: 03.NOV.2020.

¹¹⁷ Audiência perante o Subcomitê de Proteção da Força de Trabalho, Comitê de Educação e Trabalho, Câmara dos Representantes dos EUA, 110º Congresso, Primeira Sessão, 15 de maio de 2007, Número de Série 110-37. Disponível em: < <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-110hrg35185/pdf/CHRG-110hrg35185.pdf> >. Acesso em: 20.dez.2020

¹¹⁸ OECD Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions, (2009), Section XI.iii.

¹¹⁹ Ibid, Annex II, Section A.11.i-iii.

¹²⁰ UNCAC (2005), Article 33.

¹²¹ African Union Convention on Preventing and Combating Corruption (2003), Article 5, Section 6.

a Corrupção¹²², a Convenção Civil do Conselho da Europa sobre a Corrupção¹²³ e a Convenção Interamericana contra a Corrupção¹²⁴ trazem disposições semelhantes e não distinguem expressamente entre privado e público em sua convocação para que as Partes exijam ou considerem a adoção de medidas de proteção aos denunciantes.

Alguns países do G20 incluíram proteções de denúncias que cobrem expressamente os denunciantes do setor privado. Em alguns casos, tais proteções são fornecidas sob legislação específica, como o WPA do Japão, o PDA da África do Sul e o PIDA do Reino Unido.

Da mesma forma, algumas disposições do código penal - como a Seção 425.1 do Código Penal canadense - não diferenciam entre funcionários públicos e privados nas proteções concedidas.

Leis específicas podem fornecer proteções ao setor privado, como a Lei das Corporações da Austrália, a Lei ACRC da Coreia, a Lei Sarbanes-Oxley dos EUA e a Lei Dodd-Frank. A Lei Dodd-Frank, por exemplo, autoriza a SEC a pagar recompensas a indivíduos que forneçam à Comissão informações originais que levem a ações de aplicação da SEC bem-sucedidas (e certas ações relacionadas). As recompensas podem variar de 10% a 30% dos fundos recuperados. A este respeito, a SEC criou um Escritório de Denúncias para trabalhar com denunciante, lidar com informações e reclamações e ajudar a SEC a determinar os prêmios para cada denunciante. Leis trabalhistas, leis de combate à lavagem de dinheiro e até mesmo leis ambientais podem fornecer proteção para denunciante do setor privado, como na Alemanha. Finalmente, em alguns casos, a jurisprudência, também na Alemanha, confirma que os funcionários privados que relatem de boa fé irregularidades, por parte do empregador, não podem ser demitidos por este motivo.¹²⁵

Uma série de ferramentas de conformidade anticorrupção internacionalmente reconhecidas para o setor privado também promovem a adoção voluntária de medidas relacionadas com a denúncia de irregularidades, incluindo a mencionada Orientação de Boas Práticas da OCDE sobre Controles Internos, Conformidade e Ética, os Princípios

¹²² Council of Europe Criminal Law Convention on Corruption (1999), Article 22.

¹²³ Council of Europe Civil Law Convention on Corruption (1999), Article 9.

¹²⁴ Inter-American Convention against Corruption (1996), Article III, Section 8.

¹²⁵ Ver decisões do German Federal Constitutional Court of 2 July 2001 and the Federal Labour Court of 3 July 2002. (Ver também os parágrafos 198-199 of the Germany Phase 3 Report on the Application of the OECD Anti-Bribery Convention).

Empresariais para Combate ao Suborno. Também são exemplos a ICC Regras de Conduta para Combater a Extorsão e o Suborno, as Diretrizes da OCDE para Empresas Multinacionais, as Diretrizes de Integridade do Banco Mundial, e os Princípios do Fórum Econômico Mundial para Combater o Suborno.

Questões específicas relativas aos procedimentos de denúncia do setor privado; proteção de dados¹²⁶

As leis de proteção de dados em alguns países do G20 podem impor restrições legais aos procedimentos internos de denúncia de irregularidades do setor privado. Por exemplo, as empresas podem ter que garantir que tais mecanismos atendam aos requisitos das leis europeias de proteção de dados, conforme estabelecido na Diretiva de Proteção de Dados da UE. Na França, os tribunais invalidaram os procedimentos internos de denúncia de irregularidades das empresas por tais motivos, incluindo quando as disposições de denúncias eram muito amplas em escopo e poderiam ser aplicadas a ações que poderiam prejudicar os interesses vitais da empresa ou a integridade física ou moral de um funcionário individual; quando as disponibilizações não detalham suficientemente os direitos do indivíduo sujeito a uma acusação de denúncia¹²⁷; ou onde havia risco de denúncias caluniosas no local de trabalho.

Algumas Considerações Sobre Políticas de Ética e *Compliance*

Uma pesquisa informal de empresas de países do G20 que se ofereceram para trabalhar em questões anticorrupção no contexto do G20¹²⁸ (referidas como empresas B20) mostra que os mecanismos de políticas de denúncia e proteções a denunciantes - quando fornecidos - são, em muitos casos, claramente articulados como parte dos programas de controles internos, ética e *compliance* das empresas. Por exemplo, a SABIC Basic Industries da Arábia Saudita inclui em seu Código de Ética uma seção especial sobre como relatar questões de desconformidade.

¹²⁶ Outras questões específicas podem incluir barreiras culturais, confidencialidade, interesses comerciais, concorrência, lealdade que devem ser levados em consideração ao regulamentar a proteção de denunciantes e são mencionados na Seção II deste Estudo.

¹²⁷ December 8 2009 Decision of the French Cour de Cassation

¹²⁸ As empresas referenciadas para este estudo estão limitadas às participantes do Grupo de Trabalho Anticorrupção B20, liderado pelo Mouvement des Entreprises de France (MEDEF) para a Presidência francesa do G20. Essas empresas incluem: Odebrecht (Brasil), Thales (França), Sanofi (França), ENI (Itália), Mahindra & Mahindra (Índia), Severstal (Rússia), Capitaland (Cingapura), AngloGold Ashanti (África do Sul), GE (Estados Unidos), Sabic (Arábia Saudita), bem como as associações empresariais nacionais da Coreia do Sul (FKI) e Kadin (Indonésia).

As proteções ao denunciante nas empresas B20 geralmente refletem as disposições estabelecidas nos princípios de negócios mencionados anteriormente, na medida em que fornecem relatórios internos e, se possível, confidenciais aos funcionários e, quando apropriado, aos parceiros de negócios, que buscam orientação e aconselhamento ou para relatar irregularidades. Por exemplo, o Processo de Relato Confidencial da Anglo Gold Ashanti da África do Sul¹²⁹ incentiva os acionistas, o público, funcionários, fornecedores, contratados e quaisquer outras partes interessadas a relatar a más condutas.

As políticas também incluem proteção contra retaliação ou discriminação. Por exemplo, a GE dos Estados Unidos estabeleceu que retaliação contra quem relatar conduta imprópria é "motivo para aplicação de pena disciplinar e até demissão". Algumas empresas B20 também descrevem quais ações a gestão deve tomar para responder aos relatórios de denúncias. Os relatórios de denúncias são frequentemente recebidos, investigados e tratados por controles internos ou comitês de auditoria, como na *Capitaland* de Singapura ou na ENI da Itália. Esforços também são feitos para aumentar a conscientização e fornecer treinamento sobre controles internos, ética e *compliance*, incluindo no que diz respeito a denúncias, como na Thales¹³⁰ da França e Mahindra & Mahindra da Índia.

¹²⁹ AngloGold Ashanti, CONFIDENTIAL REPORTING/WHISTLE BLOWING POLICY (updated 2012). Disponível em: < https://www.anglogoldashanti.com/wp-content/uploads/2019/06/WHISTLE-BLOWING-POLICY_English.pdf >. Acesso em 10.jan.2021.

¹³⁰ Thales, Corporate Responsibility Report 2010 (See: http://www.thalesgroup.com/Group/Corporate_Responsibility/Business_Ethics/Prevention_of_Corruption/)



ANEXO B

ABRIL 2021

Relatório de Análise de projetos de lei em tramitação no Congresso Nacional

CGU

PROJETO DE LEI EM ANDAMENTO NO CONGRESSO NACIONAL

CÂMARA DOS DEPUTADOS								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
1	PL 1701/2011	<p>Institui o Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção por meio do qual o informante que contribui para a elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos, bem como para a recuperação de valores e bens públicos desviados, recebe recompensa pecuniária, e dá outras providências.</p> <p style="text-align: center;">----</p> <p>O Pl também dispõe sobre a proteção ao informante ameaçado, por meio de ingresso no Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas, instituído pela Lei nº 9.807/1999. (Capítulo IV)</p>	Carlos Manato Não está em exercício	ES	PDT (Partido Democrático Trabalhista)	29/06/2011	Aguardando Designação de Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP) Última ação: 18/03/2019	<p>Projeto apensa vários outros, ex: PL 9167/2017 e o PL 11116/2018, que estabelecem normas gerais sobre o implantação do “Programa de Proteção e Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público”, o PL 3906/2019, que dispõe sobre direitos e garantias dos agentes públicos quando da colaboração com informações sobre a prática de crimes, atos de improbidade ou infrações, o PL 11079/2018, que dispõe sobre a proteção de denunciante anônimos, o.</p> <p>Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário</p> <p>Íntegra (clique aqui) Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>

CÂMARA DOS DEPUTADOS								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
2	PL 418/2020	Estabelece a obrigatoriedade de implantação de programa de integridade para as pessoas jurídicas que contratarem com a Administração Pública.	Fernando Borja Não está em exercício	MG	AVANTE	27/02/2020	Tramitando em Conjunto Última ação: 13/03/2020, Recebimento pela Comissão de Trabalho, Administração E Serviço Público (CTASP).	Apensado ao PL-11095/2018 . Proposição Sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões Íntegra (clique aqui) Ficha de Tramitação (clique aqui)
3	PL 5442/2019	Regulamenta os programas de conformidade ambiental e dá outras disposições.	Rodrigo Agostinho ; Titular em Exercício 2019 - 2023 Luiz Flávio Gomes Falecido em Abril de 2020	SP	PSB (Partido Socialista Brasileiro)	09/10/2019	Última ação: 03/12/2019 Aguardando Parecer do Dep. Hugo Leal (PSD-RJ), Relator na Comissão de Desenvolvimento Econômico, Indústria, Comércio e Serviços	Proposição sujeita à apreciação conclusiva pelas Comissões Íntegra (clique aqui) Ficha de Tramitação (clique aqui)

CÂMARA DOS DEPUTADOS								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
4	PL 11079/2018	<p>Dispõe sobre a proteção de denunciante anônimos, alterando a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018.</p> <p>----</p> <p>O Pl define que, encontrando-se em risco o denunciante anônimo, são aplicáveis as medidas protetivas previstas na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, que estabelece normas para organização e manutenção de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas (Art. 3º).</p>	<p>Ronaldo Carletto</p> <p>Titular em Exercício 2019 - 2023</p>	BA	PP (Progressista)	28/11/2018	<p>Última ação: 21/02/2019</p> <p>Tramitando em Conjunto</p>	<p>Apensado ao PL 1701/2011</p> <p>Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário</p> <p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>
5	PL 74/2019	<p>Altera a Lei nº 9.096, de 19 de setembro de 1995, a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997, e a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, a fim de estabelecer a responsabilização dos partidos políticos por atos de corrupção, promover transparência, ampliar a democracia partidária, e dá outras providências.</p> <p>----</p> <p>O Pl obriga ao Partido implementar canal de denúncia e de proteção ao denunciante a ser utilizado por seus filiados. (Art. 15, XI, Art. 44-E)</p>	<p>Rodrigo Agostinho</p> <p>Titular em Exercício 2019 - 2023</p>	SP	PSB (Partido Socialista Brasileiro)	04/02/2019	<p>Última ação: 13/02/2019</p> <p>Tramitando em Conjunto</p>	<p>Apensado ao PL-3915/2015</p> <p>Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário</p> <p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>

CÂMARA DOS DEPUTADOS								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
6	PL 9436/2017	<p>Altera dispositivos do Decreto-lei nº 1.002, de 21 de outubro de 1969 - Código de Processo Penal Militar, bem como revoga o artigo 90-A da Lei nº 9.099, de 26 de setembro de 1995.</p> <p>---</p> <p>Averiguada pela autoridade judicial a necessidade da imposição de alguma medida de proteção à pessoa presa em flagrante delito, em razão da comunicação ou denúncia da prática de tortura e maus tratos, será assegurada, primordialmente, a integridade pessoal do denunciante, das testemunhas, do funcionário que constatou a ocorrência da prática abusiva e de seus familiares, e, se pertinente, o sigilo das informações. (Art.276-S., § 3º)</p>	Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional	-	---	19/12/2017	<p>Última ação: 17/12/2019</p> <p>Retirado de pauta de ofício na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), por acordo.</p>	<p>Apensado ao PL-9432/2017</p> <p>Proposição Sujeita à Apreciação do Plenário – Regime de Prioridade</p> <p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>

CÂMARA DOS DEPUTADOS								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
7	PL 4542/2016	<p>Criação do serviço de Disque Denúncia de Maus Tratos e Abandono de Animais.</p> <p>----</p> <p>Assegura o sigilo absoluto da identidade do denunciante se assim o desejar. (Art. 6º)</p>	Felipe Bornier Não está em exercício	RJ	Atualmente no PROS	24/02/2016	Última ação: 29/08/2019	<p>Apensados o PL 11242/2018</p> <p>Reapresentado com ajustes pelo PL 48/2019, pelo Dep. Fred Costa - PATRIOTA/MG</p> <p>Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões</p> <p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>
8	PL 5142/2016	<p>Criação do serviço de Disque Denúncia para os cidadãos que desejam revelar irregularidades no auxílio do programa Bolsa Família do Governo Federal.</p> <p>---</p> <p>Assegura o sigilo absoluto da identidade do denunciante. (Art. 8º)</p>	Felipe Bornier Não está mais em exercício	RJ	PROS	03/05/2016	<p>Última ação: 31/01/2019</p> <p>Aguardando Designação de Relator na Comissão de Trabalho, de Administração e Serviço Público (CTASP)</p>	<p>Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões</p> <p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>

CÂMARA DOS DEPUTADOS								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
9	PL 6748/2016	<p>Dispõe sobre Reparação às Vítimas de Violações de Direitos Humanos praticadas por agentes do Estado após o período fixado no art. 8º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências.</p> <p>---</p> <p>O Pl estabelece que serão constituídas redes de proteção às vítimas, que inclua órgãos para receber denúncia, como as ouvidorias locais independentes, que garantam sigilo do denunciante e o atendimento preferencial das instituições do sistema de justiça. (Art. 15)</p>	Nilto Tatto Titular em Exercício 2019 - 2023	SP	PT	15/12/2016	Última ação: 19/02/2019 Desarquivado pela Mesa Diretora	Proposição Sujeita à Apreciação Conclusiva pelas Comissões Íntegra (clique aqui) Ficha de Tramitação (clique aqui)

SENADO FEDERAL								
Índice	Proposições	Ementa	Autor	UF	Partido	Apresentação	Situação	Observações
1	PLS 493/ 2018	<p>Dispõe sobre a garantia de proteção a agentes públicos que comuniquem casos de suspeita de violência, agressão e maus-tratos contra crianças e adolescentes.</p> <p>---</p> <p>Cria medidas de proteção ao servidor público que denunciar violência, agressão e maus-tratos contra crianças e adolescentes. Prevê as garantias de proteção pelos serviços de segurança pública e de transferência do servidor para outra localidade.</p>	CPI dos Maus-tratos - 2017	-	---	10/12/2018	<p>Última ação 29/07/2019</p> <p>Aguardando Designação do Relator na Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania (CCJ)</p>	<p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>
2	PLS 323/ 2018	<p>Estabelece normas gerais de proteção e incentivo a pessoas naturais que relatem suspeitas de irregularidades no âmbito de entes públicos ou privados.</p> <p>---</p> <p>Ao reportante ficam assegurados o conhecimento do andamento da apuração e das providências adotadas, a preservação de sua identidade e o recebimento de percentual das penalidades resultantes. As medidas de proteção serão estendidas, no que couber, aos familiares do reportante e a pessoas a ele relacionadas, inclusive pessoas jurídicas (Capítulo IV)</p>	Senador Antonio Carlos Valadares Não está em exercício	SE	PSB	03/07/2018	<p>Última ação 15/03/2019</p> <p>Matéria com a relatoria para emitir relatório à Comissão de Transparência, Governança, Fiscalização e Controle e Defesa do Consumidor (CTFC)</p>	<p>Íntegra (clique aqui)</p> <p>Ficha de Tramitação (clique aqui)</p>



ANEXO C

ABRIL 2021

Análise das Limitações a Ação Estatual de Proteção de Denunciantes em Casos de Corrupção

AGU

Análise das Limitações à Ação Estatal de Proteção de Denunciantes em Casos de Corrupção – CTPCC

Cuida-se de análise a ser realizada no âmbito do GT3/CTPCC, visando verificar as limitações à ação estatal de proteção de denunciante em casos de corrupção.

Visando aprofundar o estudo visando realizar a análise, utilizou-se como material de apoio o G20 Anti-Corruption Action plan - Protection of Whistleblowers – Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation, o Global Corruption Book – Chapter 12 – Whistleblower Protections, e a atual legislação brasileira Lei nº 13.608/2018.

Dito isso, passa-se a análise das limitações estatais identificadas.

1ª – A abrangência de quem poderá ser whistleblower no âmbito público.

O benefício da proteção se estenderá somente aos agentes públicos com vínculo permanente no âmbito da administração pública? Terceiros contratados para prestação de serviços públicos podem participar do programa de proteção?

2ª O agente público que no seu dever funcional identifica uma irregularidade não pode receber a proteção que um whistleblower teria.

3ª Se o whistleblower, em razão da sua denúncia, vier a responder algum processo administrativo ou judicial, em forma de retaliação, a AGU terá o papel de defesa?

4ª Haverá algum tratamento/procedimento especial para servidores que atuam com temas de segurança nacional?

5ª Cada órgão terá o seu departamento de recebimento de informações? Ou será criado um conselho federal composto por setores da administração pública?

6ª Qual o parâmetro para as recompensas financeiras? Quais os requisitos para que se concretize o pagamento? Necessitará de algum ressarcimento ao erário?

7ª A previsão de recompensa em 5% prevista na lei 13.608 quando da recuperação de valores, é importante mencionar que não é cabível a recompensa na hipótese de indisponibilidade de bem em sede de cautelar.

8ª Por quanto tempo a administração vai manter a proteção ao denunciante?



ANEXO D

ABRIL 2021

Proposta de Política de Proteção e Incentivo ao denunciante e prestador de informações sobre crimes relacionados à corrupção

CGU

PROJETO DE LEI N.º XXX, DE 2016

Dispõe sobre as medidas de proteção e de recompensa àqueles que contribuírem para a comunicação e apuração de irregularidades praticadas contra a Administração Pública.

O PRESIDENTA DA REPÚBLICA

Faço saber que o **Congresso Nacional** decreta e eu sanciono a seguinte Lei

CAPÍTULO I

Das disposições gerais

Seção I

Definições e escopo

Art. 1º Esta Lei estabelece medidas de proteção e recompensa àqueles que comuniquem ou contribuam para a apuração de atos lesivos praticados contra a Administração Pública, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios.

§1º Para os fins desta Lei, consideram-se:

I – denunciante - qualquer pessoa física ou jurídica que apresente denúncia de ato lesivo praticado contra a Administração Pública;

II – elemento de identificação - qualquer dado ou informação que permita a associação direta ou indireta do denunciante à denúncia por ele realizada;

III – pseudonimização - tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente em ambiente controlado e seguro;

IV – medidas de proteção - conjunto de medidas dispostas pela autoridade competente, orientadas a proteger o direito à integridade física, moral, patrimonial e laboral, bem como garantir sua persecução administrativa ou judicial.

V – recompensa - valor monetário concedido aos denunciantes que comunicarem, voluntariamente, à autoridade competente a existência de atos lesivos praticados contra a Administração Pública que levem à aplicação de sanções pecuniárias.

VI – ato lesivo - ilícito ou irregularidade praticada contra a administração pública que atente contra o patrimônio público ou contra os princípios da administração pública.

VI – agente público: todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente com ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nos órgãos e entidades da administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, dos Territórios, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual.

Parágrafo único. Quando cabíveis, as medidas de proteção descritas nesta Lei poderão ser solicitadas por testemunhas, responsáveis por investigações, membros de comissões de processos administrativos de natureza disciplinar e terceiros colaboradores.

Art. 2º As medidas de proteção e de recompensa de que tratam esta Lei não se aplicam ao denunciante, testemunha ou colaborador que hajam de má-fé.

Parágrafo Único. Será considerado de má-fé, para os efeitos desta Lei, aquele que denunciar, representar, colaborar ou testemunhar contra alguém que sabe ser inocente, utilizando-se de informação que sabe ser falsa ou que não disponha de motivos razoáveis de crença para que os fatos denunciados evidenciem condições identificadas como impróprias ou irregulares.

Art. 3º A denúncia é ação voluntária pela qual se comunica ato lesivo praticado contra a administração pública para conhecimento de autoridade competente tendo em vista sua apuração e punição.

§ 1º A autoridade competente caberá o sigilo do nome, do endereço e de qualquer outro elemento de identificação que possa identificar o denunciante.

§ 2º A denúncia poderá ou não ser acompanhada de um pedido expresso de proteção especial.

§ 3º Regulamento próprio de cada poder disporá sobre a competência da autoridade responsável por receber e analisar o pedido de proteção, bem como para determinar as medidas cabíveis.

§ 4º Independentemente da existência de um pedido expresso de proteção, a simples comunicação de irregularidades à autoridade competente já assegura ao denunciante as medidas gerais de proteção de que trata a Seção I do Capítulo II desta Lei.

§ 5º A concessão das medidas de proteção estabelecidas na presente Lei independe da veracidade das informações apresentadas pelo denunciante, desde que não constatada a sua má-fé.

§ 6º A comunicação de irregularidade à autoridade competente não poderá gerar qualquer tipo de represália ao denunciante, seja física, moral, patrimonial ou trabalhista.

Seção II

Dos direitos do denunciante

Art. 4º São direitos do denunciante, dentre outros:

- I – Formular a denúncia por qualquer meio existente, inclusive oralmente;
- II – Ter acesso livre e gratuito aos meios e aos canais oficiais de recebimento de denúncia, inclusive sobre as retaliações;
- III – Garantia de preservação de sua identidade, a qual apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos.
- III – Obter medidas de proteção proporcionais ao risco a que está submetido;
- IV – Ser informado do teor da conclusão do procedimento instaurado para apuração da denúncia.

Parágrafo único - A revelação da identidade do denunciante somente será efetivada mediante comunicação prévia ao denunciante e com sua concordância formal.

CAPÍTULO II

Das medidas de proteção

Seção I

Das medidas gerais de proteção

Art. 5º Todo denunciante tem direito à preservação de sua identidade, que deverá ser mantida em sigilo por prazo de até 100 (cem) anos a contar da manifestação, nos termos do art. 31 da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011.

§ 1º A preservação da identidade dar-se-á com a proteção do nome, endereço e demais elementos de identificação do denunciante mediante procedimento de pseudonimização que serão documentados em autos apartados, de natureza sigilosa;

§ 2º Será assegurada ao denunciante proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de denunciar, 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.

§ 3º Será assegurada ao denunciante proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização administrativa, civil ou penal em relação ao teor da denúncia, exceto se o denunciante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas.

§ 4º Em nenhuma circunstância o registro da denúncia fará qualquer referência direta à identidade do denunciante, que deverá ser preservada em todas as fases do processo mediante procedimento de pseudonimização.

§ 5º Serão registrados os nomes de todas as pessoas que tenham tido acesso ao arquivo de denúncia, com as respectivas datas de acesso.

§ 6º A prática de ações ou omissões de retaliação ao denunciante configurará falta disciplinar grave e sujeitará o agente público à demissão a bem do serviço público.

Art. 6º Qualquer informação apresentada por um denunciante para uma autoridade competente somente poderá ser disponibilizada para outro órgão de investigação ou de regulação, nacional ou estrangeiro, por decisão da autoridade competente que recebeu a informação.

Parágrafo único. O compartilhamento da informação com outros órgãos não implica a perda de sua natureza sigilosa, sobretudo com relação à identidade de denunciante, nos termos da legislação em vigor.

Art. 7º No que couber, as medidas gerais de proteção previstas nesta seção poderão ser solicitadas por testemunhas e colaboradores, nos termos do Capítulo III desta Lei.

Seção II

Das medidas especiais de proteção

Art. 8º A pedido do denunciante, ou a critério da autoridade competente, poderão ser outorgadas medidas especiais de proteção, sempre que se configure situação de perigo, vulnerabilidade real ou potencial de direitos, coação ou grave ameaça.

Parágrafo Único. Sem prejuízo de outras ações, poderão ser adotadas as seguintes medidas para a garantia dos direitos do denunciante:

I – Assistência jurídica para questões relacionadas à denúncia;

II – prestação de depoimento por escrito ou a realização de oitiva sem a presença do acusado, garantidos a ampla defesa e o contraditório;

III – solicitação de concessão de proteção policial;

IV – solicitação de acolhimento, na forma da legislação que o regula, ao Programa de Proteção a Vítimas e Testemunhas Ameaçadas, nos termos da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999.

Art. 9º O denunciante não poderá ser excluído ou prejudicado em um processo de recrutamento ou ser punido, demitido, cedido, transferido ou sofrer qualquer tipo de represália, direta ou indireta, em suas relações de trabalho ou emprego, em razão de sua denúncia ou testemunho.

§1º Em nenhum caso a apresentação de uma denúncia de represália contra um superior poderá ser interpretada como uma quebra das obrigações contratuais ou como uma violação do dever de lealdade para com a instituição.

§2º A proteção de que trata esta seção se estende a estagiários, terceirizados, fornecedores, prestadores de serviços ou a qualquer pessoa que mantenha relação de trabalho ou emprego com a pessoa ou organização supostamente envolvida no ato ilícito denunciado.

Art. 10. Caso a represália leve ao rompimento de sua relação de trabalho ou emprego, além do direito à reparação pelo dano moral, o denunciante de irregularidade terá direito a uma indenização equivalente a 24 (vinte e quatro) vezes a maior remuneração ou retribuição que tenha percebido ou que tenha sido estipulada.

§ 1º Caberá ao empregador ou contratante demonstrar que a alteração das relações de trabalho ou emprego do denunciante ou testemunha não guarda relação com sua colaboração na apuração de irregularidade.

§ 2º Caso fique demonstrada a conexão entre a denúncia ou testemunho e suposta represália sofrida nas relações de trabalho ou emprego, a autoridade competente deverá encaminhar a denúncia de represália ao Ministério Público ou autoridade administrativa, que adotará as medidas judiciais cabíveis.

§ 3º O denunciante será ressarcido em dobro por eventuais danos materiais causados por ações ou omissões praticadas em retaliação, sem prejuízo de danos morais

Art. 11. A fim de garantir os direitos no ambiente de trabalho do denunciante poderão ser concedidas as seguintes proteções adicionais no âmbito administrativo:

I – garantia de estabilidade ao empregado público ou servidor em estágio probatório, pelo período em que durar o processo administrativo ou investigação, não podendo ser despedido senão por motivo de falta grave ou circunstância de força maior, devidamente comprovados;

II – vedação de alteração da unidade de lotação ou exercício do agente público sem a sua anuência prévia;

III - alteração da subordinação em relação à autoridade denunciada, caso exista ou venha a existir, mediante requerimento ou anuência do agente público;

IV - por iniciativa do agente público, remoção para outra localidade, em caráter temporário ou permanente, com aplicação dos efeitos da remoção prevista no inciso I do art. 36 da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, preservada a identidade do beneficiado, se necessário;

V - afastamento temporário de sua função pública pelo tempo estritamente necessário, sem prejuízo dos respectivos vencimentos e vantagens;

§ 1º No caso da medida de proteção prevista no inciso I, havendo necessidade e a critério da autoridade outorgante, a proteção poderá ser mantida mesmo após a conclusão do processo administrativo ou investigação pelo período de até 2 (dois) anos.

§ 2º No caso da medida de proteção prevista no inciso IV, inexistindo na localidade de remoção unidade do órgão ou entidade de origem do agente público, haverá designação de exercício provisório em outro órgão ou entidade da Administração Pública.

§ 3º Nos termos do inciso IV será atribuído natureza sigilosa ao processo de remoção, restringindo-se a publicação, em veículo oficial, ao número do processo e síntese da decisão, sem citar dados qualificativos ou locais de origem e destino.

§ 4º A medida de proteção prevista no inciso V será concedida por até 60 (sessenta) dias, podendo ser prorrogada uma única vez por igual período, sem prejuízo de posterior concessão dos demais benefícios previstos nesta Lei.

§ 5º As medidas de proteção de que tratam este capítulo poderão ser concedidas a cônjuge ou companheiro, ascendentes, descendentes ou dependentes que tenham convivência habitual, caso estes se encontrem em situação de perigo, vulnerabilidade real ou potencial de direitos, coação ou grave ameaça.

CAPÍTULO III

Procedimento de solicitação e de concessão de medidas especiais de proteção

Seção I

Da solicitação de concessão

Art. 12. A solicitação de concessão de medidas especiais de proteção poderá ser feita à autoridade competente a qualquer momento, desde a apresentação da denúncia até a conclusão das investigações ou do processo.

Parágrafo único. Em caso de recebimento da solicitação de proteção por autoridade diversa da mencionada no caput deste artigo, esta deverá ser imediatamente encaminhada à autoridade competente, resguardada a obrigação de manutenção de acesso restrito quanto ao conteúdo da denúncia e a identidade do denunciante.

Art. 13. Após o recebimento do pedido de proteção, a autoridade competente deverá avaliar as informações recebidas, a fim de determinar sua relevância e o risco a que o solicitante está sujeito para determinar a concessão das medidas previstas nesta Lei.

§ 1º Caso seja necessário, o requerente poderá ser chamado a apresentar informações adicionais em prazo de 10 dias.

§ 2º A autoridade competente poderá, de ofício, realizar a análise prevista no caput a partir do conteúdo da denúncia.

Art. 14. Após a conclusão de sua análise, a autoridade competente deverá:

- I – Relatar os fatos e as averiguações preliminares realizadas;
- II – Elencar as medidas de proteção concedidas ou as razões de sua negativa;
- III – Expedir ordens para os órgãos cujo envolvimento ou assistência seja necessária à implementação das medidas de proteção concedidas;
- IV – Requisitar cooperação internacional, se necessário; e
- V – Estabelecer as obrigações a que a pessoa protegida deve se submeter, bem como as consequências de seu não cumprimento.

Art. 15. A autoridade competente tem o prazo de cinco dias para decidir sobre a concessão das medidas de proteção solicitadas.

§ 1º Independentemente do prazo acima, após avaliar as condições de risco a que o solicitante está sujeito, a autoridade competente pode conceder medidas de proteção cautelares, sujeitas a posterior verificação dos fatos alegados.

§ 2º A concessão de uma medida de proteção não exclui a possibilidade de que outras medidas sejam concedidas em momento posterior, a depender das circunstâncias verificadas pela autoridade competente.

§ 3º A autoridade competente poderá alterar, suspender ou prorrogar os efeitos das medidas de proteção, desde que verificada a persistência das condições que colocam o beneficiário de proteção em risco, por meio de decisão motivada.

§ 4º Constatada a existência de grave risco à vida do denunciante em razão da denúncia prestada, deverá a autoridade competente dar ciência ao Ministério Público, a fim de que este solicite medidas judiciais de proteção.

Seção II

Das Obrigações

Art. 16. As obrigações a que o beneficiário da proteção está sujeito visam a garantir o bom andamento das investigações ou do processo judicial ou administrativo relacionado ao ato lesivo denunciado, e podem incluir:

- I – Cooperar sempre que solicitado pela autoridade competente;
- II – Comportar-se de forma adequada, a fim de manter a eficácia das medidas de proteção, garantindo sua integridade e segurança;
- III – Manter sigilo sobre as investigações, mesmo após o fim das medidas de proteção; e

IV – Outras medidas que a autoridade competente julgar necessárias, sempre que motivadas e fundamentadas.

Art. 17. Para fazer jus às medidas de proteção concedidas, o denunciante deverá assinar um Termo de Compromisso, que descreverá os direitos e obrigações do beneficiário, bem como as sanções a que estará sujeito em caso de seu descumprimento.

Parágrafo único. O Termo de Compromisso deverá conter, no mínimo:

I – declaração do beneficiário de que sua submissão às obrigações assumidas é voluntária, e que a concessão das medidas de proteção não deve ser entendida como forma de pagamento, compensação ou recompensa para colaborar nas investigações;

II – âmbito e natureza das medidas de proteção concedidas; e

III – obrigações assumidas pelo beneficiário e sanções devidas em caso de seu descumprimento.

Seção III

Das responsabilidades

Art. 18. Todo aquele que realizar uma denúncia de má-fé contra terceiro, pratica conduta ilícita e será multado em até 10 (dez) salários mínimos, atendidos os princípios do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal e sem prejuízo das responsabilidades de natureza civil, penal e administrativa.

Parágrafo único. A aplicação da multa decorrerá de processo instaurado pela autoridade competente.

Art. 19. Constituem condutas ilícitas que ensejam responsabilidade do agente público, nos termos da legislação aplicável:

I - deixar de aplicar as medidas de proteção determinadas pela autoridade competente;

II – recusar-se a receber ou deixar de encaminhar aos órgãos de apuração as denúncias de boa-fé e anônimas que tenham sido a ele apresentadas.

CAPÍTULO IV

Do Programa Federal de Recompensas

Seção I

Da concessão de recompensas

Art. 20. A autoridade competente poderá conceder recompensa a um ou mais denunciante que, voluntariamente, forneçam informações originais que levem à aplicação efetiva de sanções pecuniárias na esfera judicial ou administrativa.

§ 1º O valor da recompensa não poderá ser:

I – inferior a 5% do valor total recolhido ao erário como pagamento de sanções pecuniárias impostas ao responsável pela irregularidade; e

II – superior a 25% do valor total recolhido ao erário como pagamento de sanções pecuniárias impostas ao responsável pela irregularidade.

§ 2º Se uma recompensa for concedida a dois ou mais denunciante, a autoridade competente determinará o valor individual devido a cada um, cuja soma deverá respeitar os limites globais impostos pelos incisos I e II.

§ 3º Aquele que, no âmbito do programa de integridade de uma pessoa jurídica, comunicar uma irregularidade utilizando seus canais internos de denúncia, poderá comunicar a mesma irregularidade à autoridade competente, tendo direito a todas as medidas de proteção e incentivo desta Lei, desde que, transcorrido o prazo de 120 dias de sua primeira comunicação, a pessoa jurídica não tenha adotado as providências cabíveis.

§4º A solicitação de concessão de recompensa deverá ser feita em prazo de até 30 dias após a comunicação da conclusão do processo e o recolhimento definitivo ao erário do valor da sanção pecuniária.

§5º O direito ao recebimento de recompensa transfere-se aos herdeiros, nos termos da Lei.

Art. 21. A determinação do valor da recompensa levará em conta:

I – A importância da informação fornecida pelo denunciante para a apuração das irregularidades;

II – O grau de cooperação do denunciante;

III – A tempestividade da denúncia.

Seção II

Da proibição de pagamento

Art. 22. Não poderá pleitear a recompensa de que trata o art. 20 desta Lei:

I – O denunciante que, em razão do exercício de cargo, emprego ou função pública, tenha a obrigação legal de comunicar a irregularidade à autoridade competente, assim como seus parentes, em linha reta ou colateral, até o quarto grau;

II – O denunciante que tenha por responsabilidade a detecção e investigação de irregularidade no âmbito de uma pessoa jurídica, exceto quando, passados 120 dias após a comunicação de irregularidade, esta não tiver adotado as providências cabíveis;

III – O denunciante que não apresente as informações solicitadas pela autoridade competente, ou que retarde, propositadamente, sua apresentação, prejudicando a apuração de irregularidade; e

IV – O denunciante que seja autor, coautor ou partícipe dos fatos denunciados.

CAPÍTULO V

Da cooperação internacional

Art. 23. As autoridades competentes deverão considerar a prestação de auxílio a outros Estados na aplicação das medidas de proteção para denunciante de irregularidades.

CAPÍTULO VI

Disposições finais e transitórias

Art. 24. As despesas decorrentes da aplicação desta Lei, pela União, correrão à conta de dotação consignada no orçamento.

Art. 25. As autoridades competentes devem implantar medidas operacionais e organizacionais necessárias ao recebimento e apuração tempestiva das denúncias, bem como à preservação do sigilo das informações recebidas, dentre elas:

I – Designação de equipe especializada para o tratamento das denúncias;

II – Definição de padrões diferenciados de gestão documental com vistas a assegurar o sigilo da identidade do denunciante e das informações por ele apresentadas;

III – Estabelecimento de canais específicos para denúncias, preferencialmente em meio eletrônico.

Parágrafo único. As autoridades competentes deverão informar aos agentes públicos e ao público em geral os canais disponíveis para a denúncia de irregularidades e as medidas de proteção a que têm direito os denunciantes.

Art. 26. Os servidores públicos, profissionais contratados e voluntários que, de algum modo, desempenhem funções relacionadas à proteção aos denunciantes de irregularidades devem ser periodicamente capacitados e informados acerca das normas e dos procedimentos que regem a matéria.

Art. 27. O art. 1º da Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 1º. As medidas de proteção requeridas por vítimas ou por denunciantes, colaboradores ou testemunhas de crimes, que estejam coagidas ou expostas a grave ameaça em razão de colaborarem com a investigação ou processo criminal serão prestadas pela União, pelos Estados e pelo Distrito Federal, no âmbito das respectivas competências, na forma de programas especiais organizados com base nas disposições desta Lei”.

Art. 28. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

MINUTA