



AÇÃO 02/2023 – ANEXO

**DIAGNÓSTICO DA PRODUÇÃO ACADÊMICA, DA
REGULAÇÃO E DAS PRÁTICAS EM PROTEÇÃO A
DENUNCIANTES NO BRASIL**

(Estudo preliminar)

ENCCLA Ação 2 de 2023:

Propor melhorias nos programas públicos de reportantes contra a corrupção, especialmente visando à ampliação da confiança e ao engajamento dos cidadãos nos canais de denúncia, incluindo as questões relacionadas a gênero, bem como identificar iniciativas tecnológicas sobre o tema

Diagnóstico da produção acadêmica, da regulação e das práticas em proteção a denunciantes no Brasil

(Estudo preliminar)

Colaboraram neste documento:

CGU, TCU, CNMP

Sumário

Introdução	3
A produção acadêmica brasileira recente em proteção a denunciantes e whistleblowing	4
Regulações e práticas em proteção a denunciantes no Brasil	6
Descrição da pesquisa e da amostra	8
O papel da unidade de ouvidoria das instituições respondentes	10
Regulação da proteção a denunciantes	12
Regulação de incentivo a denunciantes	20
Práticas de proteção a denunciantes	20
Dimensão processos.....	21
Dimensão Tecnologia	23
Dimensão Pessoas	24
Práticas de incentivo a denunciantes	26
Conclusões	27
Referências	30

Introdução

Este documento consolida as principais contribuições para a construção de um *policy paper* destinado a orientar gestores e legisladores na construção de programas de proteção e incentivo a denunciantes, produto final da Ação nº 2/2023 da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCCLA), assim definida “Propor melhorias nos programas públicos de reportantes contra a corrupção, especialmente visando à ampliação da confiança e ao engajamento dos cidadãos nos canais de denúncia, incluindo as questões relacionadas a gênero, bem como identificar iniciativas tecnológicas sobre o tema.” No âmbito do grupo de trabalho a cargo de executar a Ação, foram realizados dois estudos; um primeiro destinado a analisar a produção acadêmica recente no Brasil acerca da proteção a denunciantes; e um segundo, destinado a analisar os dados coletados por pesquisa realizada pela Rede Nacional de Ouvidorias (RENOUV) com o intuito de mapear regulações e práticas em proteção e incentivo a denunciantes no Brasil.

Esse documento sintético, organizado em duas partes, tem por escopo apresentar os resultados obtidos por meio dos dois estudos. Cumpre salientar que o primeiro estudo foi realizado pela equipe dedicada à ação do TCU, do CNMP e da CGU; ao passo que o segundo contou com a atuação da RENOUV e da CGU.

A produção acadêmica brasileira recente em proteção a denunciantes e whistleblowing

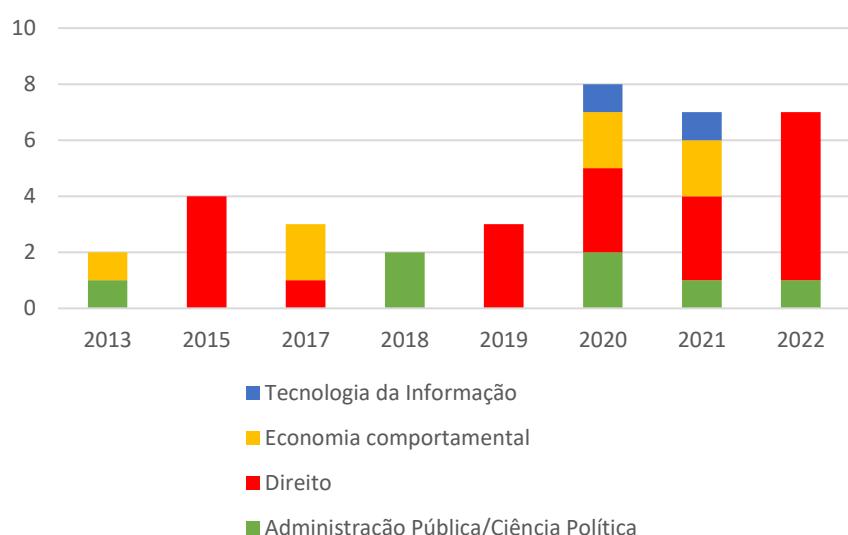
A fim de realizar um mapeamento e produzir o que poderia ser um estado da arte do tema no âmbito acadêmico brasileiro, buscaram-se no portal de periódicos da CAPES os artigos revisados por pares que contivessem os termos denúncia, denunciante, *whistleblower* e *whistleblowing* na última década. À listagem inicial, foram acrescidas referências por meio de *snowballing*, resultando um total de 33 artigos e ensaios. Além desses documentos, foram levadas em consideração duas publicações editadas em 2022 (Barcelos, 2022, Rafih, 2022), bem como estudo realizado pela FGV São Paulo (Sundfeld & Palma, 2020).

Esse corpo de estudos se divide, de modo geral, em quatro grupos, em que pese a natureza interdisciplinar de grande parte dos trabalhos analisados:

- (a) Estudos aplicados voltados ao desenvolvimento de recursos de TI destinados à garantia do anonimato em sistemas de recebimento de denúncias, como blockchain (Tomaz et al., 2021) e redes tolerantes a atrasos (Bakiras et al., 2020);
- (b) Estudos da área do direito, que analisam projetos de lei em curso, a Lei 13.608/2018 e estudos de direito comparado, e buscam apresentar propostas de regulação sobre o tema no Brasil;
- (c) Estudos em administração pública e ciência política com foco em democracia e controle social no Brasil; e
- (d) Estudos de economia comportamental, em linha com a escola americana que se debruça sobre o tema, que visam a analisar preditores comportamentais de denunciantes e os efeitos de conjuntos de incentivos.

Gráfico 1

Distribuição da amostra "Produção acadêmica sobre *whistleblowing* e proteção a denunciantes no Brasil a partir de 2013" por área do conhecimento



O Gráfico 1 apresenta a distribuição desses grupos ao longo da última década, demonstrando aumento relevante de estudos a partir de 2020: entre esse ano e 2022, concentram-se dois terços da amostra. Também é relevante a proporção de estudos no âmbito do direito, que somam 57% da amostra, e apresentam, em sua maioria, uma perspectiva programática com o intuito de analisar e propor melhorias no marco normativo vigente. Em sua maioria, os estudos utilizam como parâmetro a experiência norte-americana, em referência a legislações como o *False Claims Act*, o *Dodd Frank Act* e o *Sarbanes Oxley Act*.

De modo geral, os estudos deste grupo encontram um consenso sobre alguns fundamentos para programas de proteção a denunciantes, tais como a confidencialidade e proteção à identidade, a necessidade de identificação clara dos órgãos responsáveis pelo recebimento de denúncias, a melhoria da regulação acerca do pagamento de recompensa, inclusive com revisão do atual percentual estabelecido na Lei nº 13.608/2018 para sua majoração e a necessidade de que programas de whistleblowing devem focar em setores envolvendo “altos riscos sistêmicos ou quando infrações reportadas afetem de forma realmente substancial o interesse e a segurança pública (Bottino & Valente, 2021).

Dado o perfil da amostra, percebe-se número pequeno de estudos empíricos, aqui representados por trabalhos como Sallaberry e Flach (2013), Silva e Sousa (2017), Iwai et al. (2020) Sundfeld e Palma (2020) e Tavares et al. (2021). Outros estudos que bebem na fonte da economia comportamental, mas que não estão associados diretamente a estudos empíricos, também surgem aqui, com foco no trade-off moral relacionado ao ato de denunciar, ora por meio de análise econometrífica do potencial impacto da recompensa (Bugarin & Bugarin, 2017), ora por meio do uso de ferramental da psicologia política para analisar os efeitos do ato de denunciar sobre relações de lealdade (Côrtes, 2021). Se aquele primeiro conjunto de trabalhos tendem a apresentar os mecanismos financeiros de recompensa como incentivos úteis para determinados casos de denúncia, estes últimos tendem a vê-los de modo menos otimista, apontando, inclusive, para um efeito adverso de desincentivo aos mecanismos morais que dão sustentação à denúncia.

A inexistência de publicações nos anos de 2014 e 2016 chama atenção, principalmente em face do debate intenso havido nesse último ano em grande parte capitaneado pela Ação nº 4 de 2016 da ENCCLA, e do pacote denominado “10 medidas contra a corrupção” também naquele ano.

Também chama a atenção a existência de apenas um estudo que adota uma perspectiva de gênero na análise da jornada do denunciante. Tavares et al. (2021) realizam análise com base em pesquisa aplicada a 652 servidores públicos federais no Brasil a fim de avaliar o papel desempenhado pelo gênero na motivação de serviço público (PMS), bem como no que se refere às ações relacionadas ao processo de denunciar, compreendido no conceito de processo de Near e Miceli (1985). Segundo os autores, os dados da pesquisa evidenciam que mulheres estão mais sujeitas a sofrer retaliação do que homens no ambiente de trabalho, que aqueles que sofrem retaliação ficam menos propensos a denunciar novamente e que mulheres são menos dispostas a relatar irregularidades quando já o tenham feito antes.

Regulações e práticas em proteção a denunciantes no Brasil

Neste capítulo, consolidamos os principais dados coletados por meio de pesquisa realizada originalmente no âmbito da Ação nº 5/2023 da Rede Nacional de Ouvidorias (RENOUV), coordenada pela Controladoria-Geral da União (CGU), que visava a compreender o cenário regulatório e as práticas relacionadas a proteção e ao incentivo a denunciantes em todos os Poderes e níveis da federação, partindo do pressuposto de que esse diagnóstico seria passo necessário para a construção de uma política nacional acerca do tema.

Em que pese não sejam poucos os estudos que analisam a legislação mais recente acerca do assunto, bem como sua regulação (e. g. Sundfeld & Palma, 2020; Barcelos, 2022, Rafih, 2022), é notório que parte dos estudos assumem a regulação do Poder Executivo federal como verdadeira proxy da regulação em âmbito nacional. Este estudo, portanto, pretende avaliar se esse pressuposto seria válido, e não o sendo, em que medida as regulações e a práticas estaduais e municipais, em todos os Poderes, poderiam contribuir para um debate informado sobre políticas de proteção e incentivo a denunciantes.

Este estudo adota a percepção da denúncia como um comportamento prossocial, assumindo-a não como um ato ou um artefato, mas como um processo ou jornada performada pelo denunciante (Near & Miceli, 1985; Miceli & Near, 1992; Dozier & Miceli, 1985), motivada por impulsos de natureza egoística e altruística (Cassematis & Wortley, 2012; Vandekerckhove & Phillips, 2017). Não por outro motivo, o glossário utilizado na pesquisa assim explicita o conceito de denúncia:

Processo ou jornada que pode compreender: identificação de fato ou ato irregular ou nocivo por indivíduo; avaliação da sua gravidade e consequências; decisão de relatá-lo a autoridade competente para a tomada de providências, e, eventualmente sujeitar-se a riscos de retaliação em razão de tal decisão.

Em vista da diversidade de possíveis práticas protetivas e de incentivo, adotou-se conceito abrangente para definir denunciante no presente estudo, sendo este qualquer pessoa física ou jurídica que comunica práticas ilegais, imorais ou ilegítimas a pessoas ou organizações que podem coibir tais práticas – independentemente do motivo da denúncia. Compreende, dentre outros: o usuário de serviços públicos de que trata a Lei nº 13.460/2017; o informante de que trata a Lei nº 13.608/2018; e o servidor público no exercício do dever de representar de que trata a Lei nº 8.112/1990.

Finalmente, atentos à necessidade de desenvolver uma taxonomia para classificação dessas denúncias entendidas como jornadas, a elaboração da pesquisa foi precedida de desenvolvimento de uma matriz de análise focada no contexto da denúncia desde a perspectiva do denunciante. Assim, diferentemente das taxonomias que visam a classificar o artefato denúncia de acordo com a tipificação do ato reportado, essa taxonomia busca entender as relações entre denunciante-denunciado-receptor, de uma parte, e, de outra, o tipo de dano sofrido pelo denunciante.

Para a sua elaboração, partiu-se de um primeiro estudo que se debruçou sobre a produção acadêmica internacional sobre *whistleblowing*, estabelecendo quatro tipos de relação denunciante-denunciado-receptor, ordenadas desde aquelas que ofereceriam maior risco de retaliação até aquelas que ofereceriam menor risco.

Em um segundo momento, a fim de identificar uma taxonomia de danos, foi conduzida uma oficina com 50 agentes públicos que atuam com o recebimento de denúncias, com a presença de representantes de municípios, estados, instituições federais, legislativos, tribunais e ministério público, na qual foi solicitado que identificassem em frases simples os tipos de denúncias que eles recebiam. Solicitou-se que utilizassem sempre a mesma estrutura: “[qualificação do denunciante] denuncia [fato composto por agente, ato e local] para [receptor da denúncia]”.

Após analisar os dados obtidos, quatro categorias emergentes foram identificadas, as quais foram ordenadas de acordo com a sua tangibilidade, utilizando-se como premissa que a tangibilidade do dano teria influência sobre a tendência a denunciar (Bauhr, 2016).

Figura 1

Taxonomia de contextual de denúncias

Contexto	PERCEPÇÃO DE GRAVIDADE/VITIMIZAÇÃO			
	Físico	Psicológico	Recursos	Social
Denúncia Intraorganizacional Endógena	Dano físico, denúncia intraorg. endógena	Dano psicológico, denúncia intraorg. endógena	Dano a recursos, denúncia intraorg. endógena	Dano social, denúncia intraorg. endógena
Denúncia Intraorganizacional Exógena	Dano físico, denúncia intraorg. exógena	Dano psicológico, denúncia intraorg. exógena	Dano a recursos, denúncia intraorg. exógena	Dano social, denúncia intraorg. exógena
Denúncia Extraorganizacional Endógena	Dano físico, denúncia extraorg. endógena	Dano psicológico, denúncia extraorg. endógena	Dano a recursos, denúncia extraorg. endógena	Dano social, denúncia extraorg. endógena
Denúncia Extraorganizacional Exógena	Dano físico, denúncia extraorg. exógena	Dano psicológico, denúncia extraorg. exógena	Dano a recursos, denúncia extraorg. exógena	Dano social, denúncia extraorg. exógena

Com base nessas premissas, foi desenvolvido um formulário com 36 questões, as quais corresponderam a 80 variáveis após tabulada a base de dados resultante.

Nos próximos capítulos, serão analisados o perfil amostral obtido, as informações coletadas acerca das regulações existentes bem como as práticas desenvolvidas no âmbito dos diversos Entes e Poderes no Brasil.

Descrição da pesquisa e da amostra

Foi realizada uma *survey* com 36 questões encaminhada para os membros da RENOUV e divulgada por meio das redes sociais oficiais da CGU – *Facebook*, *LinkedIn* e *Instagram* –, bem como página institucional do órgão e da página “Ovidorias.Gov”. A forma de divulgação da enquete leva, desde o princípio, ao estabelecimento de viés amostral, representado pela proporção elevada de ouvidorias respondentes. O formulário eletrônico esteve disponível para respostas entre 29 de maio e 30 de junho de 2023.

Intitulada “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes”, a pesquisa recebeu 298 respostas de distintas instituições. Após análise dos dados coletados, 9 formulários foram retirados da amostra, por apresentarem inconsistências e serem apócrifos. Eles correspondem aos Ids 93, 126, 136, 139, 155, 167, 224, 231 e 288. Também foram excluídas as respostas 73, 234 e 263, por duplicidade com a resposta de número 100. A resposta 101 foi também retirada da amostra, visto ter sido realizada por organização da sociedade civil, fora do escopo de nossa análise. Adicionalmente, cumpre salientar que as respostas prestadas passaram por processo de análise individualizada a fim de que as adequações de categorização fossem realizadas, a exemplo do elevado volume de equívocos na categorização das instituições, principalmente no âmbito municipal (a exemplo de vasto conjunto de prefeituras municipais que se intitulavam empresas públicas). Para fins da análise qualitativa da amostra, portanto, serão utilizadas as 285 respostas remanescentes.

Esse conjunto apresentou com volume expressivo de instituições do Poder Executivo Municipal (100), seguidas pelas instituições do Poder Executivo Federal (76) e do Poder Executivo Estadual (52). Além disso, a amostra contou com o volume de 23 respondentes do Legislativo Municipal e 11 do Poder Judiciário Federal. As demais categorias somaram 24 respostas, conforme se depreende da Tabela 1.

Tabela 1

Perfil das instituições respondentes, por Ente e Poder

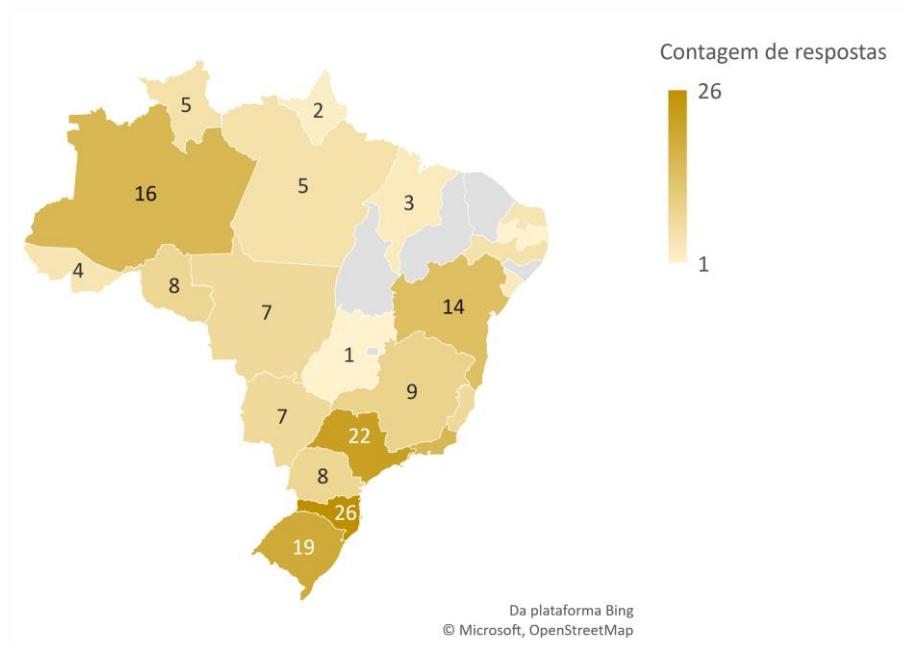
	Defensoria Pública	Executivo	Judiciário	Legislativo	Ministério Público	Não se aplica	Total Geral
Estadual	52	1	2	3	5	63	
Federal	76	11			6	93	
Interestadual	1						1
Intermunicipal					1		1
Municipal	1	100		23	3	125	
Total Geral	1	229	12	56	3	15	285

Quanto à distribuição geográfica, percebe-se um volume expressivo nos estados de Santa Catarina (26), São Paulo (22), Rio Grande do Sul (19), Rio de Janeiro (16), Amazonas (16) e Bahia (14), os demais estados registraram número de respondentes inferior a 10, e os estados de

Tocantins, Piauí, Ceará, Alagoas e o Distrito Federal não registraram respondentes. 99 órgãos federais não identificaram unidade da federação em que atuam. Os dados são apresentados na Figura 2.

Figura 2

Distribuição geográfica das instituições respondentes por unidade da federação



No que diz respeito à categoria das instituições respondentes, 188 pertencem à Administração Direta dos três Poderes, 56 a autarquias e fundações, 14 são empresas públicas, 13 são instituições de ensino, 5 são estatais de economia mista, 5 são hospitais públicos e 2 são instituições do serviço social autônomo. As demais categorias (concessionárias de serviços públicos e outras pessoas jurídicas de direito público) alcançaram apenas 1 respondente cada.

Relativamente à área de atuação preponderante de cada uma das instituições respondentes, segundo adaptação do Vocabulário Controlado de Governo Eletrônico (VCGE), nível 1, 66 enquadravam-se na categoria ampla de Administração, sendo preponderantemente prefeituras municipais. Educação e Controle aparecem em segundo lugar, com 38 respondentes. A categoria “controle” foi criada após o processo de análise dos dados, agregando instituições como controladorias, ouvidorias e tribunais de contas, de forma a dar maior coerência às respostas indicadas por esses órgãos. 22 instituições informaram atuar em atividade legislativa, todas câmaras municipais, 20 em saúde – a maioria hospitais - e 13 em administração da justiça – preponderantemente órgãos do judiciário. O restante pontuou menos de 10 ocorrências.

Gráfico 2

Área de atuação preponderante das instituições respondentes



O papel da unidade de ouvidoria das instituições respondentes

Quando indagadas sobre o papel da unidade de ouvidoria no recebimento de denúncias na instituição, 92,2%, uma grande maioria, respondeu receberem denúncias do público interno e externo. Em segundo lugar, com 4,9%, afirmaram receber por meio de suas ouvidorias apenas denúncias do público externo. 2,1% dos respondentes afirmaram não possuírem ouvidorias (de onde se conclui que as denúncias seriam recebidas por outros meios), 0,4% (um respondente) informou que a ouvidoria, existente, não recebe denúncias, e outro respondente, 0,4%, afirmou que a ouvidoria receberia apenas denúncias do público interno.

Tabela 2

Modelos de ouvidoria quanto ao recebimento de denúncias.

Modelo	Respostas	Proporção
Recebe denúncias do público interno e externo.	263	92,2%
Recebe denúncias exclusivamente do público externo.	14	4,9%
Não existe.	6	2,1%
Não recebe denúncias.	1	0,4%
Recebe denúncias exclusivamente do público interno.	1	0,4%

Os 14 respondentes que afirmaram receber denúncias apenas de público externo eram preponderantemente municipais, alcançando 9 respondentes, sendo as 5 demais estaduais. 11 desses respondentes pertenciam ao Poder Executivo, dois ao legislativo e um se identificou como conselho profissional. Em tais circunstâncias, resta indagar qual unidade, no âmbito da organização, teria o papel de receber denúncias formuladas pelos próprios agentes públicos que atuam na própria organização – se existente.

Ao analisar a relação entre o modelo e os dados declarados de volume de denúncias identificadas e anônimas recebidas, nota-se que, em média, as unidades que recebem denúncias dos públicos interno e externo (263, com 215 respondentes para denúncias identificadas e 204 para denúncias não identificadas) recebem um volume muito maior de manifestações, com uma proporção relativamente alta de denúncias identificadas (78,9%). De outra parte, no caso das instituições que receberiam denúncias exclusivamente do público externo (14, com 12 e 11 respondentes, respectivamente), a proporção se inverte, caindo para 43% de denúncias identificadas. Já no caso das unidades que receberiam unicamente denúncias do público interno, a única respondente afirmou não ter recebido qualquer denúncia no exercício de 2022.

Chama a atenção, às respostas dadas a essa questão da pesquisa, o volume da casos em que os respondentes relataram não possuírem dados, quer porque inexistiam sistemas para a gestão da informação, inexistia forma de extração do dado ou inexistia a informação em si, em razão de mudança de gestão. Todas as situações, que corresponderam a cerca de 20 registros, denotam vários aspectos relacionados à fragilidade dos canais de denúncia no que diz respeito à gestão e a proteção da informação.

Tabela 3

Modelos de ouvidoria quanto ao recebimento de denúncias e proporções de denúncias identificadas e anônimas

Modelo	Respostas	Número de respondentes sobre o volume de denúncias identificadas em 2022	Média informada de denúncias identificadas em 2022	Número de respondentes sobre o volume de denúncias anônimas em 2022	Média informada de denúncias anônimas em 2022
Não existe.	6	3	0	3	0
Não recebe denúncias.	1	-	-	-	-
Recebe denúncias do público interno e externo.	263	215	761,2380952	204	24,41304348
Recebe denúncias exclusivamente do público externo.	14	12	1,6666666667	11	2,25
Recebe denúncias exclusivamente do público interno.	1	1	0	1	0
Total Geral	285	231	652,5918367	219	20,96296296

Regulação da proteção a denunciantes

A pesquisa separou a análise sobre a existência de regulações e práticas em dois grandes blocos: proteção a denunciantes e incentivos a denunciantes. Quanto à existência de norma de proteção a denunciantes, para além do que já dispõe as leis nos. 13.460 , de 2017, e 13.608, de 2018, percebe-se que apenas 29,5% dos respondentes informaram possuir normas específicas sobre a matéria. Desses, 74,1% pertenciam ao Poder Executivo, sendo 23 do Poder Executivo federal, 24 do Poder Executivo municipal e 14 do Poder Executivo estadual. Apesar do comando expresso da pergunta, que questionava a existência de normas para além das Leis em questão, conjunto expressivo de respondentes as mencionaram como únicas normas protetivas. A base de dados foi então tratada levando em consideração as indicações de normas específicas solicitadas na pesquisa.

Tabela 4

Existência de norma específica de proteção a denunciantes para além da regulação federal

Ente e Poder	Não	Sim	Total
Defensoria Pública.	1		1
Municipal.	1		1
Executivo.	169	61	230
Estadual.	38	14	52
Federal.	53	23	76
Interestadual.	1		1
Municipal.	77	24	101
Judiciário.	6	6	12
Estadual.		1	1
Federal.	6	5	11
Legislativo.	17	8	25
Estadual.	1	1	2
Municipal.	16	7	23
Ministério Público.	2	1	3
Estadual.	2	1	3
Não se aplica.	7	7	14
Estadual.	3	3	6
Federal.	3	3	6
Intermunicipal.	1		1
Municipal.		1	1
Total Geral	202	83	285

No âmbito do Poder Executivo federal, grande parte das unidades, em vista de serem preponderantemente ouvidorias, referiram os Decretos nos. 10.153, de 2019, e 9.492, de 2018, bem como a Instrução Normativa 581, de 2021, da CGU. Além disso, regulações internas a cada

organização também foram referidas. É de se notar que, apesar de todas as instituições do Poder Executivo federal estarem submetidas a esses instrumentos normativos, apenas 30% dos respondentes nesta categoria identificaram tais normas como regulações específicas para além do que já estaria disposto nas leis federais. O segundo maior volume de normas específicas foi declarado por órgãos do legislativo municipal, com 7 ocorrências, seguido por órgãos do judiciário federal, com 5 ocorrências.

No que faz referência ao conjunto de instituições do Poder Executivo estadual que afirmaram possuir normas protetivas específicas, verificou-se a sua distribuição por 8 estados, sendo que em um deles não houve juntada de evidenciação pelo respondente, razão pela qual não será considerado. Da análise das normas específicas e de seus dispositivos, foi possível traçar três modelos distintos segundo grau de abrangência e modelo protetivo adotado:

- (A) regras que apenas estabelecem os canais e a obrigação de proteção de maneira ampla e não específica, visto tratarem da estruturação de sistemas e canais de ouvidoria, à semelhança do Dec. Federal 9.492/2018, que regulamenta a criação do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal;
- (B) regras que se dedicam de maneira pormenorizada ao tratamento de denúncias a fim de estabelecer mecanismos de proteção à identidade, podendo ou não se estenderem a temas antirretaliação, na esteira do que propõe a Lei nº 13.608/2018 e a sua regulamentação federal por meio do Decreto nº 10.153/2019; e
- (C) regras que estabelecem os canais, mas não adotam o modelo de proteção por padrão preponderante a partir da Lei nº 13.608/2018, sendo necessário ao denunciante que ele opte pelo sigilo de seus dados. Neste grupo, não há detalhamento das medidas destinadas à proteção efetiva da identidade, e muitas vezes a regulação está relacionada à Lei nº 1.846/2013.

No grupo “B” sobressai-se a legislação do Espírito Santo, que avançou na regulamentação dos mecanismos de proteção previstos na Lei nº 13.608/2018, para além da proteção à identidade, trazendo elementos do programa de proteção a testemunhas do estado para o âmbito da proteção a denunciantes. Já no grupo “C”, convém ressaltar que apenas figurou o estado do Rio Grande do Sul, que possui, dentre as normas da amostra, aquela mais antiga, anterior às alterações na Lei nº 13.608/2018 e posteriores regulações.

Esses três grupos parecem refletir três momentos recentes das normas de proteção a denunciantes no Brasil. Um primeiro (modelo C), que se situa cronologicamente previamente à publicação da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, apresenta a preponderância de parâmetros regionais de regulação, tratando de temas como a competência das ouvidorias e a possibilidade de recebimento de denúncias anônimas, por exemplo. Um segundo (modelo A), que utiliza de normas federais ou de normas-modelo da Rede Nacional de Ouvidorias, situados todos após 2018, com a vigência da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços públicos, passa a regular o tema da denúncia como uma das competências dos sistemas de ouvidorias, padronizando procedimentos de tratamento. Finalmente, um terceiro e último modelo (B), que começa a surgir a partir de 2019, com as alterações promovidas pelo Pacote Anticrime na Lei nº 13.608/2018 e usando como referência a regulação federal e as normas modelo da Rede Nacional de Ouvidorias, passa a regular de maneira pormenorizada os procedimentos de proteção à identidade do denunciante e, em alguns casos, os mecanismos de proteção antirretaliação.

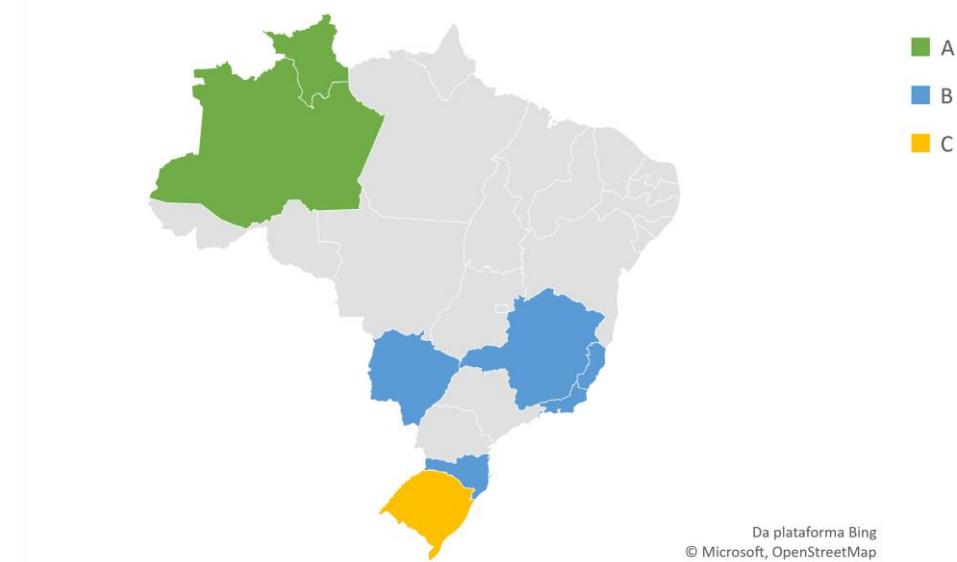
Tabela 5

Normas do Poder Executivo estadual de proteção a denunciantes

Estado	Norma	Norma de referência identificada
Amazonas	Dec. 40.636 /2019	Dec. Federal 9.492/2018
Espírito Santo	Dec. 5026-R/2021	Dec. Federal 10.153/2019
Mato Grosso do Sul	Resolução CGE 80/2023	Dec. Federal 10.153/2019
Minas Gerais	Dec. 48.582/2023	Dec. Federal 10.153/2019
Rio de Janeiro	Resolução CGE 37/2019	Dec. Federal 10.153/2019
Rio Grande do Sul	Dec. 54.154/2018	Não identificado
Roraima	Dec. 23.553-E/2019	Dec. Federal 9.492/2018
Santa Catarina	Dec. 1933/2022	Dec. Federal 10.153/2019

Figura 3

Distribuição geográfica das normas estaduais coletadas na amostra, segundo grupos definidos por grau de abrangência e modelo protetivo das normas



Padrão semelhante encontramos na análise das normas informadas por órgãos e entidades do Poder Executivo municipal. Após análise das 24 respostas, apenas 18 municípios em 10 estados lograram evidenciar possuir norma específica para tratar da matéria.

Na análise da referência normativa preponderante para a elaboração desses normativos, evidenciou-se uma forte influência das normas modelo desenvolvidas pela Rede Nacional de Ouvidorias, que claramente inspiraram 7 das 18 regulações. Em outros quatro casos, normativas federais também aparecem como fonte, como a redação do Decreto federal n. 9.492/2018, em três casos, e a Portaria CGU n. 581/2021 em um caso. Nos demais 7 casos não se fez possível identificar de modo claro a referência utilizada. Nesse ponto, convém notar uma semelhança entre as três regulações municipais de Santa Catarina, que vinculam a proteção à identidade a uma solicitação do denunciante.

Tabela 6

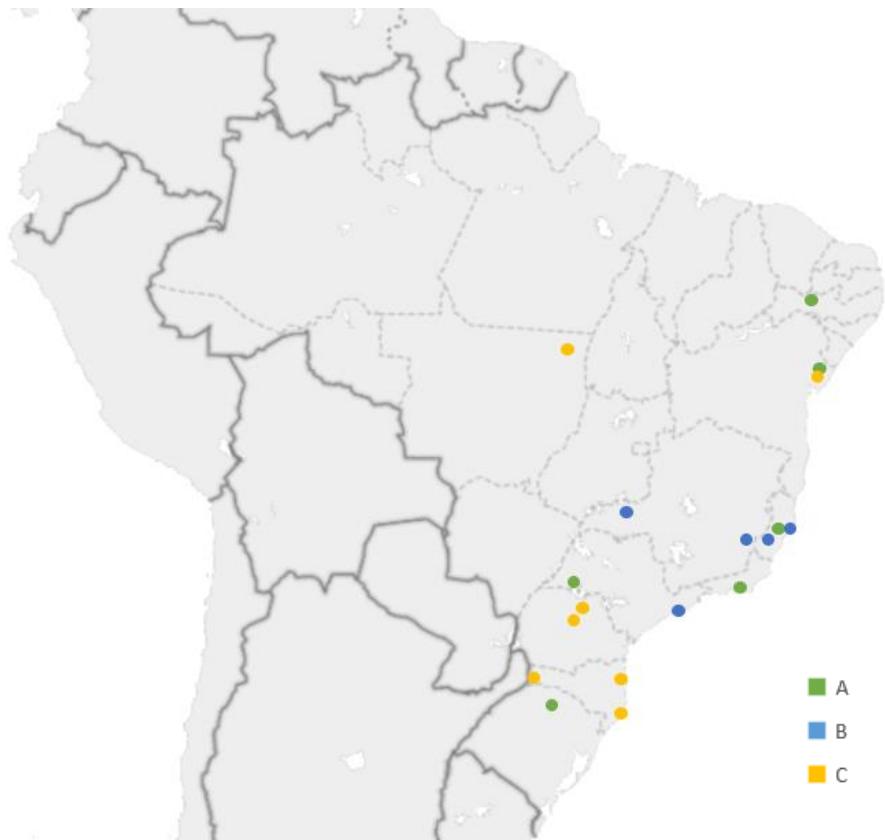
Normas do Poder Executivo municipal de proteção a denunciantes

Estado	Município	Norma	Norma de referência identificada
Bahia	Araçás	Decreto nº 1.933/2022	Norma Modelo de Regulamentação da Lei 13.460/ 2017 (RENOUV)
	Camaçari	Portaria Nº 306/2014	Não identificada
Espírito Santo	Santa Maria de Jetibá	Decreto nº 1069/2019	Norma Modelo de Regulamentação da Lei 13.460/ 2017 (RENOUV)
	Aracruz	Decreto nº 42.111/2022	Norma modelo de proteção a denunciantes (RENOUV)
	Conceição do Castelo	Decreto nº 4273/2022	Norma modelo de proteção a denunciantes (RENOUV)
Mato Grosso	Canabrava do Norte	Decreto nº 721/2019	Não identificada
Minas Gerais	Uberlândia	Decreto nº 18.810/2020	Norma Modelo de Regulamentação da Lei 13.460/ 2017 (RENOUV) Norma Modelo de proteção a denunciantes (RENOUV)
	Caparaó	Decreto nº 1.356/2021	Portaria CGU 581/2021
Paraná	Ibiporã	Lei nº 2.946/2018	Não identificada – especificamente para denúncias anônimas
	Londrina	Decreto nº 453/2022	Não identificada – denúncias somente podem ser acompanhadas presencialmente pelos denunciantes, com apresentação de cpf
Pernambuco	Verdejante	Decreto nº 4/2023	Decreto Federal 9.492/2018
Rio de Janeiro	Rio Bonito	Decreto nº 220/2022	Norma-Modelo para a Regulamentação da Atividade de Ouvidoria em Órgãos Públicos (RENOUV)
Rio Grande do Sul	São Valentim	Decreto nº 338/2019	Decreto Federal 9.492/2018
Santa Catarina	Camboriú	Lei nº 1.283/2011	Não identificado
	Jaguaruna	Decreto nº 185/2018	Não identificado – assemelha-se com a de Camboriú
	São Miguel do Oeste	Lei Complementar nº 93/2019	Não identificado – assemelha-se com os outros dois – o sigilo precisa ser solicitado
São Paulo	Paraguaçu Paulista	Decreto nº 6717/2021	Decreto Federal 9.492/2018
	Santos	Decreto nº 9502/2021	Norma Modelo de proteção a denunciantes (RENOUV)

Ao classificar as normas segundo seu grau de abrangência e modelo protetivo, ao modo realizado com as normas estaduais, e localizá-las geograficamente, percebe-se que a existência do modelo B em municípios, mais atualizado, coincide em grande parte com a existência do mesmo modelo no âmbito estadual.

Figura 4

Distribuição geográfica das normas municipais coletadas na amostra, segundo grupos definidos por grau de abrangência e modelo protetivo das normas



Da análise inicial da legislação apontada pelos 6 respondentes do Poder Judiciário que afirmaram possuí-la, apenas 4 instituições efetivamente lograram apresentar evidências de sua existência. Se no âmbito dos Poderes Executivos a atuação do Poder Executivo federal e da Rede Nacional de Ouvidorias parecem ter sido fundamentais para o processo de convergência normativa, no âmbito do judiciário, as legislações e relatos apontam para a Resolução CNJ nº 432/2021 como tendo esse importante papel. É ela, por exemplo, que vai pautar a Resolução TRE-PI nº 464/2023 e a Resolução TRE-RS nº 403/2022. Ao mesmo tempo, no âmbito da justiça trabalhista, os respondentes também citaram a Resolução do CNJ para justificar a necessidade de adequação de suas normas, que apenas se debruçavam sobre a existência do canal de denúncias.

O que chama a atenção na Resolução do CNJ é que a preservação da identidade do denunciante ocorreria mediante solicitação deste, diferentemente do modelo de proteção por default que cresce no âmbito dos Poderes Executivos. Além disso, não há referência a proteções antirretaliação.

No âmbito do Poder Legislativo, das 8 câmaras que afirmaram possuir regulação específica, apenas 3 o comprovaram. Convém ressaltar que a Câmara Municipal de Formosa do Sul (Santa Catarina) indicou como legislação o Decreto 5.039/2020, que regula a atuação da ouvidoria no âmbito do Poder Executivo municipal; essa norma se enquadra no grupo A, sendo influenciada pela redação do Decreto Federal 9.492/2018. Por não ser específica do Poder Legislativo, ou vinculá-lo, ela não será considerada nessa análise. Chama a atenção, nesse pequeno grupo, a existência de normas de tipo A, com forte referência da regulação federal da Lei de Defesa dos Usuários de Serviços Públicos, replicando a fórmula de preservação da identidade de denunciantes por meio da Lei de Acesso à Informação (a norma de Registro/SP faz referência também à LGPD). De outra parte, a norma de Venâncio Aires, anterior inclusive à Lei de Defesa

dos Usuários de Serviços Públicos, admite a proteção à identidade tão somente mediante solicitação do denunciante.

Tabela 6

Normas do Poder Legislativo municipal de proteção a denunciantes

Estado	Município	Norma	Norma de Referência identificada
São Paulo	Registro	Res. 40/2020	Dec. Federal 9.492/2018
Santa Catarina	Urussanga	Dec Leg. 5/2019	Dec. Federal 9.492/2018
Rio Grande do Sul	Venâncio Aires	Res. 8/2016	Não identificada

Quanto ao órgão do Ministério Público estadual que respondeu afirmativamente acerca da existência de legislação específica sobre o tema, salienta-se que a norma apresentada como evidência não trazia qualquer disposição sobre a proteção de denunciantes, limitando-se à criação do canal de ouvidoria do órgão com competência para o recebimento de tal espécie de manifestação.

A fim de analisar a legislação nos termos da taxonomia de contextual de denúncias (Figura 1), foi indagado aos respondentes quais tipos de contextos de denúncia a regulação existente abrange. Para tanto, foram estabelecidos quatro contextos que poderiam ser cumulativos.

- (A) Intraorganizacional endógeno: denúncia realizada por uma pessoa dentro de uma organização para uma unidade de recebimento de denúncias dentro da mesma organização em que o fato ocorreu (Servidor faz denúncia de fato ocorrido na organização em que atua à unidade de recebimento de denúncia da própria organização);
- (B) Intraorganizacional exógeno: denúncia realizada por uma pessoa dentro de uma organização para uma unidade externa à organização em que o fato ocorreu (Servidor faz denúncia de fato ocorrido na organização em que atua à unidade de recebimento de denúncia de outra organização que tenha competências para apurar o fato);
- (C) Extraorganizacional endógeno: denúncia feita por uma pessoa de fora da organização para a unidade de recebimento de denúncias dentro da organização em que o fato ocorreu (Pessoa sem vínculo empregatício com uma organização faz denúncia à unidade de recebimento de denúncia da própria organização em que o fato relatado ocorreu); e
- (D) Extraorganizacional exógeno: denúncia feita por uma pessoa de fora da organização para uma unidade de recebimento de denúncias externa à organização em que o fato ocorreu (Pessoa sem vínculo empregatício com uma organização realiza denúncia sobre fato ocorrido nesta organização para unidade de apuração de outra organização que tenha competência para apurar o fato).

Para a análise das respostas, foram retiradas as respostas sem evidenciação de norma, bem como aquelas que informaram que não possuíam normas específicas. O resultado, discriminado por Poder, pode ser verificado na Tabela 7.

Tabela 7

Regulações segundo percepção de contexto de denúncia, distribuídas por Poder

Poder	Número de respondentes	Intra-endógena	Intra-exógena	Extra-endógena	Extra-exógena
Executivo.	50	44	23	40	20
Judiciário.	4	3	2	2	2
Legislativo.	3	2	2	1	2
Total Geral	57	49	27	43	24

Percebe-se, pelas respostas apresentadas, que os respondentes apresentam uma visão de proteção centrada em sua organização, ao associar a regulação de proteção de modo mais evidente àquelas denúncias realizadas diretamente junto à instituição em que o fato irregular ou ilícito teria ocorrido (modelos endógenos), dando menor atenção às situações exógenas, em que unidade apuratória competente de outra instituição é chamada pelo denunciante a intervir. Este padrão se mostrou consistente em todos os níveis da federação. Bem evidente no âmbito do Poder Executivo, esse padrão não se repete no âmbito do Judiciário e Legislativo, em que a amostra é bastante reduzida.

Além do contexto da denúncia, também se questionou se a norma traria provisões específicas considerando o tipo de dano sofrido pelo denunciante. Para tanto, foi desenvolvida uma taxonomia de danos assim descrita:

- (A) Danos a recursos: relaciona-se a perdas, ou potenciais perdas, materiais (financeiras ou patrimoniais), de poder, de oportunidade, ou outros recursos. Pode manifestar-se também em relações laborais. Exemplo: denunciante é removido de posição sem justificativa; denunciante perde licitação por ocorrência de fraude.
- (B) Dano físico: violência ou ameaça à integridade física do sujeito, perceptível ou não. Exemplo de dano físico: assédio sexual e agressão física.
- (C) Dano psicológico: ataque ou ameaça à honra e a imagem de indivíduo, ou que repercuta em sua saúde psíquica ou emocional. Exemplos: assédio moral, conduta desrespeitosa ou discriminatória; situações de humilhação, constrangimento, intimidação, agressividade, menosprezo.
- (D) Dano ético/social: refere-se a prejuízo que o indivíduo sofre em seu sistema de crenças e valores, ou que afeta seus direitos sociais; sendo indiferente se o ato que gerou o dano foi direcionado à sua pessoa. São aqueles que causam um rebaixamento no nível de vida da coletividade e/ ou que decorrem de condutas socialmente reprováveis. Exemplos: indivíduo que denuncia colega por agir em desconformidade com as normas profissionais; ou que denuncia um dano coletivo, como um dano ambiental.

Considerando o critério de existência comprovada da norma, apenas 17 respondentes foram considerados aptos a terem suas contribuições contabilizadas em resposta a esta pergunta. Percebe-se que todos os respondentes afirmaram que suas regulações teriam alguma espécie de provisão para o caso de denunciantes que sofressem violência psicológica, sendo elevado também o volume de respostas que informavam sobre a existência de proteções para aqueles que sofressem danos físicos ou que se referissem a danos sociais. Com menor volume de respostas encontra-se o dano a recursos.

Tabela 8

Regulações segundo percepção de dano ao denunciante, distribuídas por Poder

Rótulos de Linha	Número de respondentes	Dano físico	Dano psicológico	Dano a recursos	Dano social
Executivo.	15	13	15	10	14
Judiciário.	1	1	1		
Legislativo.	1	1	1	1	1
Total Geral	17	15	17	11	15

Com base na matriz de análise do contexto ambiente-dano (Tabela 9), percebe-se que os respondentes, na média, consideram que a sua regulamentação protetiva daria maior enfoque para os casos de denúncia interna (intraorganizacional-endógena), com maior ênfase nos casos de denunciantes que sintam o dano do ato denunciado no âmbito psicológico, como nos casos de assédio moral, e menor enfoque em casos em que o dano seja a recursos, sejam eles financeiros, patrimoniais ou de poder. No âmbito organizacional, no entanto, não raro a imposição de danos de recursos está associada a um dano psicológico desde uma perspectiva de assédio.

No outro extremo, os respondentes evidenciam não considerarem os modelos exógenos como abrangidos pela norma regulamentadora, sendo novamente o dano a recurso aquele com menor incidência. O fato chama especial atenção, pois ambos são casos relevantes para a detecção de práticas típicas de corrupção, como no caso do licitante prejudicado em processo licitatório que reage denunciando eventual fraude à licitação.

Na análise de tais dados, todavia, sugere-se parcimônia. Considerando que não existem, nas normas apresentadas, disposições específicas sobre esses temas que permitiriam a validação das respostas, esse estudo opta por considerá-las tão somente como percepção dos respondentes sobre as normas por eles operadas. Pela mesma razão, essa análise também optou por descartar todas as respostas à pergunta que solicitava aos respondentes que indicassem, dentre um conjunto de possíveis provisões legais, aquelas que estariam presentes em seus normativos, uma vez que o processo de validação das respostas em face das normas citadas não foi capaz de corroborar a grande maioria das respostas. Ao invés disso, como resultado da leitura, julgou-se mais adequado identificar as três categorias emergentes, denominadas “A”, “B” e “C”, aqui já descritas.

Tabela 9

Matriz de análise do contexto ambiente-dano

	Dano físico	Dano psicológico	Dano a recursos	Dano social
Intra-engógena	735	833	539	735
Intra-exógena	405	459	297	405
Extra-endógena	645	731	473	645
Extra- exógena	360	408	264	360

Regulação de incentivo a denunciantes

Das 285 respostas coletadas, 47 respondentes indicaram que teriam legislação específica para incentivo a denunciantes. Desse total, 28 apresentaram normas que, teoricamente, versariam sobre os incentivos. Todavia, ao serem indagados sobre os tipos de incentivos previstos, apenas três respondentes indicaram de maneira clara a quais tipos de mecanismos de incentivos as regulações versariam. Analisadas as informações juntadas à guisa de evidência, apenas uma instituição logrou apresentar algum dado que corroborasse a existência de ações de incentivo, para além dos mecanismos protetivos; trata-se da: INB – Indústrias Nucleares do Brasil. A instituição apresentou o seu plano de integridade como evidência da existência de uma política de incentivos, os quais compreendem ações de comunicação e a fixação do dever de denunciar a todos os colaboradores; além disso, medidas protetivas antirretaliação são mencionadas, sem que haja maior detalhamento sobre quais medidas seriam.

Em que pese a análise das regulações sobre o tema de incentivo tenha redundado em um volume pouco expressivo, é relevante ressaltar que, assim como no caso da INB, Planos de Integridade podem se tornar mecanismos importantes dentro de uma política de incentivos, principalmente no que se refere à provisão de incentivos não financeiros. Mesmo em face de intenso debate acerca da efetividade de incentivos como a “obrigação de reportar”, não se pode perder de vista o fato de que ambientes íntegros, em que canais de denúncia são devidamente comunicados e funcionam de modo a preservar a tutela da confiança de denunciantes, tendem a se constituir em importantes incentivos. Nesse sentido, tendo em vista a profusão de planos de integridade em órgãos públicos, parece-nos razoável considerar a existência de subnotificação de normas específicas voltadas ao incentivo à denúncia.

Ao avaliarmos o anonimato desde uma perspectiva de incentivo, ao afastar o risco de divulgação da identidade, é digno de nota o fato de que 89%, ou seja, 74, das 83 instituições que afirmaram possuir alguma regulação sobre proteção a denunciantes, afirmaram que recebiam denúncias anônimas.

De toda sorte, os resultados relacionados à regulação de incentivos parecem evidenciar o baixo grau de institucionalização do debate nos vários Entes e Poderes analisados.

Práticas de proteção a denunciantes

Ao indagar sobre as práticas relacionadas à proteção ao denunciante, a pesquisa separou três blocos distintos de perguntas, um referente à dimensão “Processo”, um à dimensão “Tecnologia” e outro à dimensão “Pessoas”. Em cada caso, a pergunta convidava o respondente a marcar, dentre uma lista de opções, aquelas práticas que seriam utilizadas em sua unidade. Diferentemente das perguntas relacionadas a regulação, esta parte da pesquisa não contou com mecanismo de validação por meio de evidências. Nota-se, no entanto, que muitas das práticas alegadamente exercidas não constam dos normativos das instituições em que ocorreriam, podendo constituir, portanto, boas práticas que mereceriam análise detida sobre o modo como se materializam no dia a dia da instituição.

Dimensão processos

Dos 285 respondentes, 42 responderam “não se aplica” ao serem questionados sobre as práticas por eles adotadas relacionadas à dimensão processual. As respostas dos demais 243 respondentes foi sistematizada na Tabela 10, associando-as a Poder e Ente.

As 21 práticas elencadas na questão nos oferecem um panorama amplo, que se inicia no processo de acolhimento, de proteção, de resposta, de retaliação e reparação, todos componentes de uma jornada possível do denunciante.

É de se notar que, em todos os Poderes, mostraram-se raras, senão inexistentes, as práticas relacionadas ao procedimento para recebimento de denúncias de retaliação, sua apuração, adoção de medidas acautelatórias e eventual reparação. Também menos comum se mostrou a existência de protocolos específicos para determinados contextos de denúncia, nomeadamente casos em que o denunciante seja mulher ou menor de idade, ou quando a denúncia versa sobre assédio sexual ou assédio moral.

De outra parte, grande parte dos respondentes, em todos os Poderes, afirmou existir espaço físico e atendimento telefônico para denunciantes, segregação clara entre áreas responsáveis pelo recebimento da denúncia e áreas de apuração, bem como fluxos de comunicação entre denunciante e canal de recebimento de denúncia e este último e área de apuração para complementação de informações e comunicação de resultados.

Quanto a procedimentos de pseudonimização para manutenção dos controles sobre a identidade do denunciante, percebe-se a prevalência da prática no Poder Executivo, principalmente em contraste com as respostas dadas pelas instituições dos Poderes Judiciário e Ministério Público.

Tabela 10

Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas ao processo de tratamento de denúncias, segregadas por Ente e Poder

Poder/Ente	Total de respondentes	Há procedimento para envio à ouvidoria de denúncias recebidas por unidades incompetentes para o seu recebimento dentro da organização	Há espaço físico reservado e dedicado para o acolhimento de denunciantes	Há canal de atendimento telefônico para denunciantes	Há protocolo/roteiro para atendimento de denunciantes	Há protocolo específico para o atendimento a denunciantes em que o denunciante ou a vítima seja mulher	Há protocolo específico para atendimento a denunciantes em que o denunciante ou a vítima seja menor de idade	Há protocolo específico para acolhimento e recebimento de denúncia de assédio moral	Há protocolo específico para acolhimento e recebimento de denúncia de assédio sexual	Há procedimentos de pseudonimização (retirada de dados de identificação) do denunciante para envio às áreas de apuração	Há procedimentos de pseudonimização (retirada de dados de identificação) do denunciante para envio a outros órgãos	Há segregação clara entre as funções de ouvidoria (recebimento de denúncia) e de apuração e responsabilização	Há procedimentos para a solicitação de consentimento do denunciante para a tramite da denúncia entre instituições	Há mapaamento dos riscos do processo de tratamento de denúncias	Há mapaamento do processo de tratamento de denúncias	Há fluxo de comunicação entre unidade de ouvidoria e de apuração para que a ouvidoria possa, quando necessário, solicitar complementação de informações ao denunciante	Há fluxo de comunicação entre unidade de ouvidoria e de apuração para que a área de apuração informe o resultado da apuração à ouvidoria	Há procedimento para que a unidade de ouvidoria informe ao denunciante o resultado do processo de apuração	Há procedimento para receber de denúncias de retaliação	Há procedimentos para análise de denúncias de retaliação e adoção de medidas acuadoras para fazer cessar o ato praticado em retaliação	São produzidos dados acerca da ocorrência de denúncias de retaliação e sobre o resultado de sua apuração	Há mecanismos céleres para a reparação de danos decorrentes da retaliação
Executivo.	208	100	141	157	104	15	9	34	28	155	143	131	102	37	84	137	125	124	45	18	20	10
Estadual.	42	25	24	28	15	1	1	9	5	29	26	27	21	5	14	27	27	25	9	4	5	1
Federal.	74	49	59	45	32	9	4	16	16	65	57	60	47	17	41	53	51	44	21	7	6	5
Interestadual.	1		1	1																		
Municipal.	91	26	57	83	57	5	4	9	7	61	60	44	34	15	29	57	47	55	15	7	9	4
Judiciário.	10	5	8	10	5	5	0	7	7	5	5	8	1	0	5	6	6	7	3	2	0	0
Federal.	10	5	8	10	5	5	7	7	5	5	8	1		5	6	6	6	7	3	2	0	1
Legislativo.	17	10	9	14	11	1		1	1	10	9	7	3		4	10	6	10	2		0	1
Estadual.	1		1	1	1							1	1			1	1	1	1			
Municipal.	16	10	8	13	10	1		1	1	10	9	6	2		4	9	5	9	2			1
Ministério Público.	3	2	3	3	3	2	1	0	0	1	1	3	2	0	3	3	2	1	0	0	0	0
Estadual.	3	2	3	3	3	2	1			1	1	3	2		3	3	2	1	1			
Não se aplica.	5	4	2	2	3	1	0	1	1	4	3	4	2	1	1	3	2	2	0	0	0	0
Estadual.	2	2		1	1	1				1	1	1	1									
Federal.	3	2	2	1	2			1	1	3	2	3	2	1	1	3	2	2		20	21	10
Total	243	121	163	186	126	24	10	43	37	175	161	153	110	38	97	159	141	144	50	20	21	10

Dimensão Tecnologia

Na dimensão tecnologia, buscou-se traçar um panorama dos sistemas utilizados para recebimento de denúncias, bem como suas características. É de se notar, pela natureza da amostra, que 74% dos respondentes afirmaram utilizar a Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação – Fala.BR como ferramenta para recebimento e tratamento de denúncias. As proporções mais relevantes dizem respeito ao Executivo federal, que alcançou 90% dos respondentes, ao Legislativo municipal, que alcançou 80% dos respondentes, e ao Executivo municipal, com 79% dos respondentes.

Além disso, chama a atenção o número de casos em que os respondentes afirmam não fazer uso de sistema para recebimento de denúncias, alcançando 5,6% da amostra.

Tabela 11

Tipos de sistemas utilizados para recebimentos de denúncias

Poder/Ente	A instituição não utiliza sistema tecnológico específico para recebimento e tratamento de denúncias.	A instituição utiliza o sistema Fala.BR.	A instituição utiliza outro sistema tecnológico específico para recebimento e tratamento de denúncias.	Total
Defensoria Pública.	1			1
Municipal.	1			1
Executivo.	11	183	36	230
Estadual.	3	36	13	52
Federal.	3	69	4	76
Interestadual.		1		1
Municipal.	5	77	19	101
Judiciário.	1	2	9	12
Estadual.		1		1
Federal.	1	1	9	11
Legislativo.	2	20	3	25
Estadual.		1	1	2
Municipal.	2	19	2	23
Ministério Público.			3	3
Estadual.			3	3
Não se aplica.	1	6	7	14
Estadual.		4	2	6
Federal.	1	1	4	6
Intermunicipal.		1		1
Municipal.			1	1
Total	16	211	58	285

No caso dos respondentes que afirmaram utilizar outro sistema, indagou-se acerca de conjunto de características relacionadas aos mecanismos de proteção ao denunciante. Com base nas opções assinaladas pelos respondentes, é possível identificar que os componentes menos privilegiados nos sistemas dizem respeito à comunicação prévia dos direitos aos denunciantes e à existência de ferramentas de acessibilidade. Chama a atenção, também, o fato de que apenas no Poder Judiciário se mostrou mais proeminente a impossibilidade de recepção de denúncias anônimas.

Tabela 12

Características dos sistemas utilizados para recebimento de denúncias (que não sejam o Fala.BR)

Poder/Ente	Total de respondentes	Permite denúncias anônimas	Possui controles de acesso e de registro de logs para quaisquer operações realizadas na denúncia	Indica, antes do primeiro clique, a possibilidade de realização de denúncias anônimas	Informa ao denunciante, antes de que a denúncia seja enviada, acerca de seus direitos e obrigações	Conta com ferramentas de acessibilidade, tais como alto contraste e libras	Permite a rastreabilidade da denúncia desde o seu recebimento até a conclusão da apuração
Executivo.	33	31	18	22	11	11	19
Estadual.	11	11	4	5	3	2	6
Federal.	4	4	3	3	1		1
Municipal.	18	16	11	14	7	9	12
Judiciário.	9	2	5	1	1	2	3
Federal.	9	2	5	1	1	2	3
Legislativo.	2	2	1	2		1	2
Estadual.	1	1		1			1
Municipal.	1	1	1	1		1	1
Ministério Público.	3	3	2	3	1	1	2
Estadual.	3	3	2	3	1	1	2
Não se aplica.	2	2	1	2	1	1	2
Federal.	2	2	1	2	1	1	2
Total Geral	49	40	27	30	14	16	28

Dimensão Pessoas

A última dimensão de práticas, relacionada a “Pessoas” refere-se, de uma parte, ao desenvolvimento de capacidades junto às equipes encarregadas de realizar o processo de tratamento da denúncia, e, de outra, ao desenvolvimento de uma cultura organizacional de confiança nos canais de denúncia da instituição. Sobre essa primeira parte, a Tabela 13 nos indica uma baixa aderência a práticas destinadas a estabelecer controles de admissão a servidores que realizam tratamento de denúncias. Também baixa é a adesão a ações de sensibilização relacionadas a violência de gênero e sexual. No outro lado desse espectro, percebe-se a

existência de práticas destinadas ao treinamento de servidores em temas voltados à proteção de denunciantes, de maneira genérica.

É de se notar, também, que, no âmbito do Judiciário, 70% dos respondentes afirmaram contar com equipes exclusivamente formadas por mulheres para atendimento de denunciantes daquele gênero. Essa proporção contrasta com as respostas dos órgãos do Executivo, que chega a 40%, e do Legislativo, com 33%. O Ministério Público, com a sua pequena amostra, obteve 100% de respostas positivas em relação a esse quesito.

Tabela 13

Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas ao desenvolvimento de capacidades das equipes que realizam o tratamento de denúncias, segregadas por Ente e Poder

Poder/Ente	Total de Respondentes	As equipes são treinadas, pelo menos, uma vez ao ano no tema de proteção a denunciantes	Existe equipe de atendimento formada por mulheres para atendimento de denunciantes mulheres	A equipe conta com pessoal que recebeu ao menos uma capacitação para acolhimento de vítimas	Existe treinamento ou dinâmicas de sensibilização da equipe para temas relacionados à violência de gênero ou violência sexual	Existe controle de antecedentes para a admissão de pessoal na equipe de recebimento e tratamento de denúncias
Executivo.	167	127	68	71	30	20
Estadual.	36	30	13	14	3	3
Federal.	66	51	33	31	20	6
Interestadual.	1	1				
Municipal.	64	45	22	26	7	11
Judiciário.	10	4	7	7	4	1
Estadual.	1	1				
Federal.	9	3	7	7	4	1
Legislativo.	12	7	4	4	2	3
Estadual.	1		1	1	1	
Municipal.	11	7	3	3	1	3
Ministério Público.	3	1	3		2	1
Estadual.	3	1	3		2	1
Total Geral	192	139	82	82	38	25

No que diz respeito às práticas destinadas à melhoria da cultura organizacional no que se refere à criação de um ambiente seguro para denunciantes, a Tabela 14 indica como prática mais adotada a realização de campanhas acerca do canal de denúncias. No outro lado desse espectro, encontra-se a realização de ações de sensibilização direcionadas à alta gestão, especificamente no que se refere à prática de retaliação.

Tabela 14

Respostas apresentadas acerca das práticas relacionadas a criação de cultura institucional de confiança respeito a denunciantes, segregadas por Ente e Poder

Poder/Ente	Total de Respondentes	São realizadas campanhas acerca do canal de denúncias	São realizadas campanhas acerca dos direitos e proteções aos denunciantes	São realizadas campanhas para a alta gestão acerca da prevenção à retaliação	São realizadas campanhas com enfoque de gênero acerca dos direitos e garantias de denunciantes	Existem mecanismos destinados a medir periodicamente a confiança nos canais de denúncia	São realizadas capacitações sobre canal de denúncia e direitos e garantias de denunciantes
Executivo.	167	91	49	9	15	27	58
Estadual.	36	18	8		2	9	15
Federal.	66	42	26	5	8	9	26
Interestadual.	1	1					
Municipal.	64	30	15	4	5	9	17
Judiciário.	10	6	4		1	2	4
Estadual.	1						1
Federal.	9	6	4		1	2	3
Legislativo.	12	7	1		2		3
Estadual.	1	1			1		
Municipal.	11	6	1		1		3
Ministério Público.	3	2	1		2	1	1
Estadual.	3	2	1		2	1	1
Total	198	106	55	9	20	30	66

Práticas de incentivo a denunciantes

Do mesmo modo como feito com as práticas de proteção a denunciantes, foi indagado aos respondentes acerca das práticas relacionadas a incentivos a denunciantes, considerando conjunto de critérios que seriam relevantes no caso do pagamento de recompensas. Nenhum dos respondentes apresentou qualquer prática relacionada a esse tópico.

Conclusões

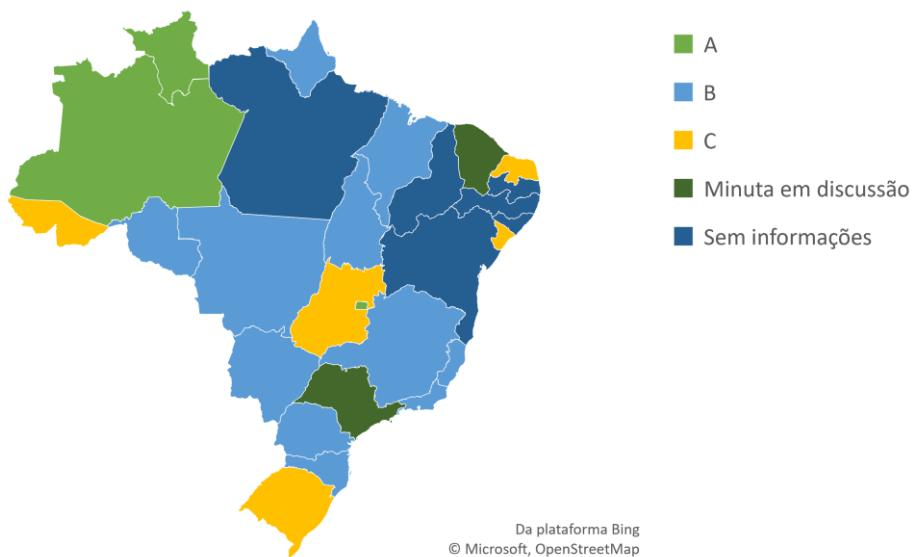
Inicialmente, convém ressaltar que a amostra ora analisada tende a possuir um importante viés, e que as conclusões obtidas por meio do estudo não poderiam ser extrapoladas a não ser por meio de pesquisas setoriais que corroborassem os achados aqui relatados.

Quanto ao aspecto regulatório, percebe-se que a regulação acerca de proteções a denunciantes vem se expandindo no Brasil. No âmbito dos Poderes Executivos estaduais, apenas 8 respondentes lograram comprovar a existência de normas que ao menos indicassem ou criassem um canal para recebimento de denúncias. Todavia, estados que não responderam à pesquisa também possuem normas dessa natureza, como Acre (Decreto nº 2.261/2010 – tipo C), Amapá (Decreto nº 1.563/2021 – tipo B), Distrito Federal (Lei nº 6.519/2020 – tipo A, e Decreto nº 40.177/2019), Goiás (Decreto nº 9.406/2019 – tipo C), Maranhão (Decreto nº 38.194/2023 – tipo B), Mato Grosso (Decreto nº 806/2021 – tipo B), Paraná (Decreto nº 7.791/2021 – tipo B), Rio Grande do Norte (Decreto 25.177/2015 – tipo C), Rondônia (Decreto nº 25.854/2021 – tipo B), Sergipe (Lei nº 8866/2021 – tipo C) e Tocantins (Decreto nº 6.312/2021 – tipo B). Além disso, tanto o estado do Ceará quanto o estado de São Paulo estão em processo de elaboração e aprovação de seus respectivos regulamentos.

Diante desse cenário, percebe-se, nos Executivos estaduais, a preponderância do modelo regulatório de tipo B, que tem influências da Norma Modelo de Proteção a Denunciantes da Rede Nacional de Ouvidorias e da regulação Federal, que a replica, conforme se percebe na figura 4. Isso significaria, portanto, que seria possível considerar a regulação federal como um parâmetro muito próximo daquele adotado nos Poderes Executivos estaduais.

Figura 4

Distribuição geográfica das normas estaduais coletadas na amostra com complementação por pesquisa bibliográfica, segundo grupos definidos por grau de abrangência e modelo protetivo das normas



Em que pese a amostra de normas municipais não permita tirar conclusões, o fato de as normas mais recentes espelharem a regulamentação federal e estadual indica a existência de um processo de convergência regulatória em curso nos Poderes Executivos. Esta inferência se torna menos clara no âmbito dos Poderes Legislativos em vista da diminuta amostra que logrou comprovar a existência de normativo.

No âmbito do Poder Judiciário, a Resolução CNJ nº 432/2021 parece estar capitaneando esse processo de convergência sob paradigma bastante distinto daquele trazido no âmbito dos Poderes Executivos. Se nestes últimos a primeira linha de defesa dos denunciantes, isto é, a proteção à sua identidade, vem sendo tratada *por default*, no caso da Resolução, ela deve ser decorrente de solicitação do próprio denunciante. Além disso, não se percebe na legislação existente esforços maiores relacionados a procedimentos de salvaguarda de informações, proteções, direitos e medidas antirretaliatórias. Esse distanciamento entre os dois modelos é merecedor de especial atenção, a fim de que não repercuta em eventual insegurança jurídica.

Também quanto às práticas de proteção, o estudo apresentou relativa convergência em todos os Poderes e Entes, devendo-se destacar, de modo geral a disseminação nacional de práticas relacionadas a:

- Existência de espaço físico reservado e dedicado para o acolhimento de denunciantes;
- Existência de canal de atendimento telefônico para denunciantes;
- Implementação de procedimentos de pseudonimização (retirada de dados de identificação) do denunciante para envio às áreas de apuração;
- Implementação de procedimentos de pseudonimização (retirada de dados de identificação) do denunciante para envio a outros órgãos;
- Segregação clara entre as funções de ouvidoria (recebimento de denúncia) e de apuração e responsabilização;
- Existência de fluxo de comunicação entre unidade de ouvidoria e de apuração para que a ouvidoria possa, quando necessário, solicitar complementação de informações ao denunciante;
- Existência de fluxo de comunicação entre unidade de ouvidoria e de apuração para que a área de apuração informe o resultado da apuração à ouvidoria;
- Existência de procedimento para que a unidade de ouvidoria informe ao denunciante o resultado do processo de apuração;
- Possibilidade de recebimento de denúncias anônimas;
- Prática de treinamento periódico das equipes em proteção a denunciantes; e
- Realização de campanhas amplas acerca do canal de denúncias.

De outra parte, também ocorre uma convergência nacional, em relação à baixa adesão, a um conjunto de práticas, em especial:

- Existência de protocolo específico para o atendimento a denúncias em que o denunciante ou a vítima seja mulher;
- Existência de protocolo específico para atendimento a denunciantes em que o denunciante ou a vítima seja menor de idade;
- Existência de protocolo específico para acolhimento e recebimento de denúncia de assédio moral;
- Mapeamento dos riscos do processo de tratamento de denúncias;

- Existência de procedimentos para a solicitação de consentimento do denunciante para trâmite da denúncia entre instituições;
- Existência de procedimento para recebimento de denúncias de retaliação
- Existência de procedimentos para análise de denúncias de retaliação e adoção de medidas acautelatórias para fazer cessar o ato praticado em retaliação
- Existência de dados acerca da ocorrência de denúncias de retaliação e sobre o resultado de sua apuração
- Existência de mecanismos para a reparação de danos decorrentes da retaliação
- Existência de mecanismos que informem ao denunciante, antes de que a denúncia seja enviada, acerca de seus direitos e obrigações;
- Existência de ferramentas de acessibilidade nos sistemas, tais como alto contraste, navegação por teclado e libras;
- Existência de treinamento ou dinâmicas de sensibilização da equipe para temas relacionados à violência de gênero ou violência sexual;
- Existência de controle de antecedentes para a admissão de pessoal na equipe de recebimento e tratamento de denúncias;
- Realização de campanhas para a alta gestão acerca da prevenção à retaliação;
- Realização de campanhas com enfoque de gênero acerca dos direitos e garantias de denunciantes; e
- Existência de mecanismos destinados a medir periodicamente a confiança nos canais de denúncia.

Finalmente, para além desses achados, o estudo revelou que nenhum dos 285 respondentes logrou apresentar de maneira evidente regulações ou práticas de incentivo a denunciantes, para além de ações destinadas a promoção da integridade na instituição. Tal achado evidencia o grau ainda incipiente da discussão acerca de incentivos a denunciantes no Brasil, em que pese já exista, desde 2019, lei autorizativa que preveja o pagamento de recompensa àqueles que reportarem informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

Referências

- Abreu, A. E. L., & Taroco, L. S. Z. (2020). A regulamentação do whistleblowing e o risco de inefetividade da Lei 13.608/2018: The regulation of whistleblowing and the risk of ineffectiveness of Law 13.608, 2018. *Revista de Direito Administrativo e Infraestrutura| RDAI*, 4(12), 231-249.
- Alves, E. N. J. Mecanismos de fortalecimento e proteção ao denunciante no crime de corrupção dentro do ambiente corporativo (Whistleblowing).
- Ayres, R. M., Sauerbronn, F. F., da Fonseca, A. C. P. D., & do Nascimento, J. C. H. B. (2018). O profissional de contabilidade e o mecanismo de denúncia em um contexto de LAC e de NOCLAR: análise comparativa de estudos internacionais e nacionais. *REVISTA AMBIENTE CONTÁBIL-Universidade Federal do Rio Grande do Norte-ISSN 2176-9036*, 10(2), 68-90.
- Bakiras, S., Troja, E., Xu, X., & Naves, J. F. (2020). Secure and anonymous communications over delay tolerant networks. *IEEE Access*, 8, 88158-88169.
- Barcelos, D. R. (2020) Incentivos ao Whistleblowing: A proteção do reportante na política de combate à corrupção no Brasil. *Lumen Juris*
- Bauhr, M. (2017). Need or greed? Conditions for collective action against corruption. *Governance*, 30(4), 561-581.
- Bento, L. V. (2015). O princípio da proteção ao denunciante: parâmetros internacionais e o direito brasileiro. *Novos Estudos Jurídicos*, 20(2), 785-809.
- Bottino, T., & Valente, A. (2021). Métodos de incentivo à denúncia de ilícitos: subsídios para a implementação de programas brasileiros de Whistle-Blowing à luz do projeto de lei nº 3.165/2015. *Revista Científica do CPJM*, 1(01), 243-257.
- Bugarin, M. S., & Bugarin, T. T. S. (2017). Ética & incentivos: devemos recompensar quem denuncia corrupção?. *Revista Direito GV*, 13, 390-427.
- Cambi, E., & Kichileski, G. C. (2019). Whistleblowing no pacote anticrime.
- Cassematis, P. G., & Wortley, R. (2013). Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of business ethics*, 117(3), 615-634.
- Côrtes, P. R. (2021). A Quem Você é Leal? Motivações para o whistleblowing. *Revista da CGU*, 13(23), 142-157.
- Costa, L. D. (2018). Whistleblowing como instrumento de combate à corrupção: delineamento do instituto ea pertinência de uma legislação fomentadora de denunciações internas na Administração Pública brasileira. *Revista brasileira de ciências criminais*, (150), 189-233.
- Couto, F. F., Palhares, J. V., & de Pádua Carrieri, A. (2020). Corrupção organizacional e uma justificação decolonial para as práticas de whistleblowing. *Revista Eletrônica de Ciência Administrativa*, 19(3), 337-358.
- Dozier, J. B., & Miceli, M. P. (1985). Potential predictors of whistle-blowing: A prosocial behavior perspective. *Academy of management Review*, 10(4), 823-836.
- Gabriel, A P.. (2022). “WHISTLEBLOWING” NO BRASIL: O INFORMANTE DO BEM UMA FERRAMENTA DE EMPODERAMENTO DO CIDADÃO. *Revista Eletrônica de Direito Processual*, 23(2).
- Iwai, T., Yeung, L., & Artes, R. (2021). Voice or silence: antecedents of whistleblowing intentions. *RAUSP Management Journal*, 56, 186-201.

Jasper, E. H. (2019) Transplantes jurídicos: a introdução do instituto do whistleblower. *Revista Fórum de Ciências Criminais* v. 6, n. 11, p. 105–123, jan./jun., 2019.

Lindenmayer, M. G. (2022). A Lei de Acesso à Informação e a construção das proteções a denunciantes no Brasil. In: Geraldes, E, et al. 10 anos da Lei de Acesso à informação: limites, perspectivas e desafios. 1ed.São Paulo: Intercom, , v. , p. 313-331

Mattos, P. H. (2022). A imputação e o crime de lavagem de capitais: um estudo crítico sobre a viabilidade da denúncia. *Revista Brasileira de Direito Processual Penal*, 8, 409-440.

Miceli, M. P., & Near, J. P. (1992). *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees*. Lexingon Books.

Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of business ethics*, 4(1), 1-16.

Oliveira, J. M. F. (2015). A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil. *Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado*.

Pereira, A. C. M (2019) Entre a perseguição e o denuncismo: como a regulamentação do whistleblower pode reduzir a corrupção entre agentes públicos no Brasil

Rafih, R. E. (2022) Whistleblowing, delinquência econômica e corrupção: Desafios para a consolidação de uma política geral de reportantes no Brasil. Tirant Lo Blanch

Rios, R. S., & Machado, A. D. R. (2017). Criminalidade intraempresarial, sistemas de denunciaçāo interna e suas repercuções na seara penal: o fenômeno do whistleblowing. *Revista brasileira de ciências criminais*, (137), 89-123.

Ruivo, M. A., & Pires, A. D. F. (2020). Limites do whistleblower: denúncia de crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos e ações lesivas ao interesse público.

Rocha, M. A. (2015). A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial qui tam action e dos programas de whistleblower. *Revista de Doutrina da 4ª Região, Porto Alegre*, (65), 10.

Rocha, M. A. (2018). Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil (parte I). *Revista Brasileira de Previdência*, 9(2), 12-51.

Saad-Diniz, E., & de Carvalho Marin, G. (2021). Criminalidade empresarial e programas de whistleblowing: defesa dos regimes democráticos ou mercancia de informações?. *Revista Científica do CPJM*, 1(01), 72-99.

Sallaberry, J. D., & Flach, L. (2022). Analysis of whistleblower beliefs in Latin America. *Revista Criminalidad*, 64(1), 133-153.

Sampaio, D. B. D., & Sobral, F. (2013). Speak now or forever hold your peace?: An essay on whistleblowing and its interfaces with the Brazilian culture. *BAR-Brazilian Administration Review*, 10, 370-388.

Santos Pereira Guedes, L. K., & de Faria, E. F. (2021). O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira. *A&C-Administrative & Constitutional Law Review-Revista de Direito Administrativo e Constitucional*, 21(86).

da Silva, G. R., & de Sousa, R. G. (2017). A influência do canal de denúncia anônima na detecção de fraudes contábeis em organizações. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(30), 46-56.

da Silva, T. L. L. P. (2015) A corrupção como fenômeno internacional e a proteção aos denunciantes como medida de combate à corrupção. *Revista Brasileira de Estudos da Função Pública*, v. 4, n. 12.

- Sodré, R. J. M. (2017). Sobre corruptos, corrompidos e culpados: relatos de servidores públicos sobre práticas de corrupção. *Revista de Contabilidade e Organizações*, 11(31), 21-30.
- de Souza, C. M., Mello, A. L. C. S., & Pereira, R. (2021). A cooperação internacional e a pandemia de COVID-19 na perspectiva da proteção do “whistleblower”. *Opinión Jurídica*, 20(42), 469-483.
- Tavares, G. M., Lima, F. V., & Michener, G. (2021). To blow the whistle in Brazil: The impact of gender and public service motivation. *Regulation & Governance*.
- Tomaz, A. E. B., Nascimento, J. C. D., & de Souza, J. N. (2022). Blockchain-based whistleblowing service to solve the problem of journalistic conflict of interest. *Annals of Telecommunications*, 77(1-2), 101-118.
- Vandekerckhove, W., & Phillips, A. (2019). Whistleblowing as a protracted process: A study of UK whistleblower journeys. *Journal of Business Ethics*, 159(1), 201-219.
- Varella, M. D., & Dematté, F. R. (2020). Limites e possibilidades de melhoria dos programas de whistleblowers para o combate à corrupção no Brasil. *Revista Eletrônica Direito e Política*, 15(2), 696-725.