



**POLICY PAPER: DO DIAGNÓSTICO À AÇÃO –
GUIA ORIENTATIVO PARA
APRIMORAMENTO DAS PRÁTICAS
EM PROTEÇÃO A DENUNCIANTES NO BRASIL**

Ação 02/2023: 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.

Coordenador: CGU

Colaboradores: AGU, AJUFE, CGE/MG, CGE/SP, CGM/SP, CNMP, CONACI, DRCI, MPDFT, MPF, MPS, MPT, PF, PGFN, RFB, SEGES/MGI, TCU.

ConvidadoS: Alliance for Integrity Brasil, Pacto Global Brasil , UNODC.

Policy Paper: Do Diagnóstico à Ação – Guia Orientativo para Aprimoramento das Práticas em Proteção a Denunciantes no Brasil

APRESENTAÇÃO

Este documento no formato de um *policy paper* consolida as principais considerações a respeito das situações críticas apontada pelo Estudo “Diagnóstico da produção acadêmica, da regulação e das práticas em proteção a denunciantes no Brasil”, 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 (ENCCLA).

A Ação nº 2/2023 é 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.”

Portanto, este *paper*, de formato sintético, tem por escopo apresentar a proposições para enfrentamento das situações críticas no desenvolvimento da política de *whistleblowing* por meio do mapeamento de regulações e práticas em proteção e incentivo a denunciantes no Brasil.

SUMÁRIO

I – INTRODUÇÃO	5
II - DIAGNÓSTICO – LEVANTAMENTO EMPÍRICO	7
III - ACHADOS E PROPOSIÇÕES	8
PONTO 1 - GESTÃO DOS CANAIS DE DENÚNCIA	8
PONTO 2 - CONHECIMENTO DO MARCO REGULAMENTAR	9
PONTO 3 - CONFIDENCIALIDADE AUTOMÁTICA	10
PONTO 4 - ACEITABILIDADE DA DENÚNCIA ANÔNIMA	11
PONTO 5 - PROVA NO REGIME DA MANIFESTAÇÃO DE DENÚNCIA	13
PONTO 6 - CONSCIENTIZAÇÃO E ESPECIALIZAÇÃO DO CANAL SEGUNDO O PÚBLICO	16
PONTO 7 - GARANTIA DE HIGIDEZ DO CANAL, DO SISTEMA APURATÓRIO E DAS PROTEÇÕES AOS DENUNCIANTES	18
PONTO 8 - RETALIAÇÃO	21
PONTO 9 - CREDIBILIDADE E MAPEAMENTO DE RISCOS	25
PONTO 10 - MECANISMO DE REVISÃO/ACOMPANHAMENTO	26
PONTO 11 – POLÍTICA DE RECOMPENSA	27
IV - CONCLUSÃO	28
V - REFERÊNCIAS	29

I - INTRODUÇÃO

A *política de whistleblowing* ou a política referente aos canais de denúncia no Brasil tem ganhado corpo mais substancial nos últimos anos com avanços sistemáticos desde a ratificação de convenções de combate à corrupção, como a da OEA de 1996 (ratificada em 2002¹) e da ONU de 2003 (ratificada em 2006²) que previam medidas e um sistema de recebimento de denúncias de corrupção com respectiva proteção dos denunciantes.

CONVENÇÃO INTERAMERICANA CONTRA A CORRUPÇÃO

Artigo III

8. Sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.

CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO

Artigo 8

4. Cada Estado Parte também considerará, em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridades competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.

Artigo 13

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.

Artigo 33

Proteção aos denunciantes Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Miceli & Near (1985: 525) oferecem uma definição para *whistleblowing* da seguinte forma: “A divulgação por membros da organização (antigos ou atuais) de práticas ilegais, imorais e ilegítimas sob o controle de seus empregadores a partes e organizações que podem ser capazes de para efetuar a ação”.

Importante mencionar que o nome *whistleblowing*, junto com o termo *whistleblower*, advém das palavras de origem inglesa *whistle* = apito e *blow* = assopar, no sentido empregado pelo advogado Ralph Nader em 1974, que cunhou o termo, tomando como analogia o juiz de partidas de jogos que apita quando uma infração desportiva é cometida.

¹Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm

² Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm

No Brasil e nos países latino-americanos é comumente utilizada a expressão denunciante, ainda que conte com uma polissemia legislativa, como a Lei n. 13.608/18, com a inclusão feita em seu texto em 2019, pela Lei nº 13.964, que terminou por utilizar o termo *informante*. Alguns autores portugueses (e.g. FERREIRA, 2017) e brasileiros (e.g. BARCELOS, 2022) têm preferência pelo termo “reportante”.

De toda forma, para efeitos deste trabalho adotaremos o conceito de denunciante como sendo “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”, tal qual referido no estudo que embasa este *policy paper*.

Importa frisar que este trabalho se volta a uma análise do poder público, ainda que haja ações sendo desenvolvidas no setor privado, com a adoção de canais de denúncia, no âmbito da política de integridade direcionadas às empresas, inclusive mandatórias a alguns setores como: estatais (Lei n. 13.303/16); contratadas pelo Poder Público em contratos de grande vulto (Nova Lei de Licitações – Lei n. 14.133/21); tomadoras de empréstimo no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social - BNDES (acordo de cooperação técnica CGU-BNDES-2023), setores regulados como Bancos (Resolução CMN nº 4.859/2020), Seguros (Resolução CNSP nº 416/2021) e Valores Mobiliários (Resolução CVM Nº 43/2021), dentre outros.

Com relação à construção de uma política de *whistleblowing* e proteção a denunciantes alguns elementos constitutivos são essenciais como enuncia o *Good Practices in the Protection of Reporting Persons* da ONU (2015):

- Um quadro legislativo e institucional claro;
- Canais alternativos de denúncia;
- Acesso à informação e aconselhamento imparcial;
- Aceitação de denúncias anônimas;
- A garantia de confidencialidade;
- Honra ou benefício público;
- Proteção física; e,
- Proteção contra responsabilidade civil ou criminal.

Sob esses critérios foram analisados os dados levantados a partir de uma *survey* conduzida no âmbito da Ação nº 5/2023 da Rede Nacional de Ouvidorias, como se evidencia a seguir.

II - DIAGNÓSTICO – LEVANTAMENTO EMPÍRICO

Para evidenciar as práticas e a gestão da proteção dos denunciantes, foi realizada uma *survey* com 36 questões encaminhada para os membros da Rede Nacional de Ouvidorias - RENOUV e divulgada por meio das redes sociais oficiais da CGU (Facebook, LinkedIn e Instagram), bem como página institucional do órgão e da página “Ouvidorias.Gov”.

Intitulada “Mapeamento Nacional de Práticas e Legislações em Proteção e Incentivos a Denunciantes”, a pesquisa recebeu 298 respostas de distintas instituições, abrangente em relação aos 3 Poderes, contendo vários entes subnacionais como respondentes do *survey*.

A partir dos dados brutos obtidos por meio desta *survey* conduzida pela ação 5/2023 da Rede Nacional de Ouvidorias, a Coordenação desta Ação elaborou o documento “Diagnóstico da produção acadêmica, da regulação e das práticas em proteção a denunciantes no Brasil” (doravante “Diagnóstico”).

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 do Diagnóstico.

No que diz respeito à categoria das instituições respondentes, 188 pertencem à Administração Pública 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.

Isso faz com que a amostra componha uma base de dados que permite observar o que está acontecendo na implementação da política de proteção dos denunciantes, do ponto de vista normativo, de gestão e práticas desenvolvidas em torno dessa política.

Portanto, os direcionamentos deste guia orientativo para os pontos críticos têm como base os achados da pesquisa, os quais decorrem desse diagnóstico, o mais fidedigno e atual de se dispõe.

III - ACHADOS E PROPOSIÇÕES

A seguir foram elencados pontos que dão a dimensão de uma situação crítica apontada pelo estudo, um achado. A partir desse ponto fez uma discussão a partir da literatura e dos normativos envolvidos em relação ao tema para direcionamento do que deve ser feito para construção de uma solução possível (proposição), com a finalidade de servir de orientação do processo decisório dos gestores envolvidos na implementação dessa política pública.

Ponto 1 – Gestão dos Canais de Denúncia

1.1 Situação Crítica O estudo pontua o seguinte: “Chama a atenção, às respostas dadas a essa questão da pesquisa, o volume de 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 (vinte) registros, denotam vários aspectos relacionados à fragilidade dos canais de denúncia no que diz respeito à gestão e à proteção da informação”.
1.2 Discussão A gestão informacional dos canais de denúncia é de suma importância para a própria gestão administrativa, assim como para os denunciantes, pois sem um sistema informatizado, confiável, rastreável, não é possível ter um controle da informação e sobre quem tem acesso aos registros. O uso de ferramentas tecnológicas é imprescindível, tal como enunciado pelo art. 7º da Lei Boliviana Nº 458/2013 ³ , arts. 9 e 33 da Lei Espanhola n. 2/2023 ⁴ e art. 6º, § 3º do Decreto 10.153/2019 ⁵ , devendo ser garantidos pelos estados parte da convenção da OEA, tal como pressupõe o art. 55 da Lei Modelo da OEA de 2013 ⁶ . Ainda é de suma importância clarificações do uso do sistema/plataforma sobre a coleta, registro e tramitação de dados, com respeito à confidencialidade e ao anonimato em rede e nos sistemas informatizados. Ao mesmo tempo em que a informação recebida deve ser devidamente armazenada nos sistemas de informação, deve-se propor uma política clara de anonimização desses dados, como, por exemplo, ausência de registro de logs do IP do denunciante, dentre outros. A comunicação dessa política deve estar claramente demonstrada em transparência ativa no formulário eletrônico para proporcionar segurança a quem se dispuser a enviar às autoridades informações que possam caracterizar atos ilegais.

³Disponível em: <https://medios.economia y finanzas.gob.bo/MH/documentos/NORMAS-Y-DECRETOS/LEYES-2012/L458.pdf>. Acesso ago. 2023.

⁴ Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>. Acesso ago. 2023.

⁵ Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10153.htm. Acesso ago. 2023.

⁶ Disponível em: http://www.oas.org/juridico/PDFs/ley_modelo_proteccion.pdf. Acesso ago. 2023.

1.3 Proposição

1. Oferecimento da Plataforma Fala.BR para gestão de ouvidoria/canal de denúncia para todos os entes e Poderes que não dispõem de um sistema informatizado;
2. Elaboração de um guia de harmonização de interface entre os sistemas, de modo que as operações sejam semelhantes entre os Poderes e entes, como forma de assegurar ao cidadão que a interação não seja totalmente diferente diante do “balcão” que ele irá efetivar a operação;
3. Esse modelo pode ser definido por norma pelo Poder Executivo federal, nos termos do inciso XI do art. 21 c/c inciso I do art. 23 da Lei nº 14.129/2021. Em que pese não haja previsão nesse sentido, é conveniente que essa regulação considere os arranjos federativos, e se materialize, antes, por meio de Resolução da Rede Nacional de Ouvidorias, fórum que congrega instituições de todos os entes e Poderes e fórum legitimado a debater e deliberar sobre questões de repercussão nacional em termos de ouvidoria pública;
4. Realização de evento público para anúncio das medidas aqui propostas, depois do processo democrático interno da referida Rede Nacional de Ouvidorias, para publicizar os principais *achados* do diagnóstico e, sobretudo, as recomendações e medidas aplicadas para aprimorar o sistema nacional; e,
5. Deve ser evidenciado, nos formulários eletrônicos, a política do sistema/plataforma sobre a coleta, registro e tramitação de dados, com respeito à confidencialidade e ao anonimato em rede e nos sistemas de informação que são operados pelos denunciantes e pelos agentes públicos dos canais de denúncia.

1.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU, com apoio do CONACI, ATRICON e Grupo de Trabalho n. 2 da ENCCLA.

Ponto 2 – Conhecimento do Marco Regulamentar

2.1 Situação Crítica

O estudo aponta que o tratamento da proteção dos denunciantes, regulamentação complementar/suplementar é preponderantemente em âmbito federal e ligada ao Poder Executivo.

Segundo o estudo: “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.”

2.2 Discussão

O Estado brasileiro, por meio da União, se compromissou com os países vizinhos continentais e no contexto mundial pela implementação dos mecanismos previstos nas convenções da OEA e ONU no combate à corrupção. A implementação compete à toda Administração Pública (art. 37 da CF) dos entes e Poderes, de forma integrada

(art. 74 da CF), harmônica (art. 2º da CF), solidária (art. 3º da CF) e cooperativa (par. único do art. 23) e convergente ao interesse nacional.

Nesse ínterim a **Rede Nacional de Ouvidorias** (<https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias>), respeitada a autonomia dos entes federados, tem promovido “norma-modelo” para implementação do tema específico da proteção do denunciante, tal como a Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019 (Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguardas à Identidade de Denunciantes)⁷.

2.3 Proposição

Ação coordenada entre Poder Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensorias Públicas para uniformização da legislação em matéria de proteção e incentivo a denunciantes.

2.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU, os MP’s e TC’s atuando com uma ação de divulgação nas prefeituras e câmaras municipais.

Geração de sinergias e promoção de maior integração entre os órgãos, envolvendo todos os Poderes. Neste sentido, o TCU por ser o órgão de controle externo a todos os Poderes e órgão autônomos, com o MP, poderia ser o **agente aglutinador**, pela sua intersetorialidade, enquanto a CGU, por sua expertise, o **agente instrutor**, pela sua experiência com o tema, além da ENCCLA.

Ponto 3 – Confidencialidade Automática

3.1 Situação Crítica

O Estudo descreve situações que merecem maior reflexão na condução da política de proteção dos denunciantes no que diz respeito à confidencialidade, quais sejam:

- Proteção do denunciante por pedido do manifestante no caso do Poder Judiciário - Resolução Nº 432 de 27/10/2021 do Conselho Nacional de Justiça – CNJ (art. 10)
- 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 do Poder Judiciário e Ministério Público

3.2 Discussão

A Lei nº 13.608/18, com redação da pela Lei nº 13.964/19, é peremptória com relação à adesão do princípio da confidencialidade, nos termos dos seus arts. 3º: “O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo dos seus dados”; e 4º-B: “O informante terá direito à preservação de sua identidade”.

O Guia de Recursos sobre Boas Práticas na Proteção de Reportantes, produzido para implementação da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (que o Brasil é signatário) pelo Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes - UNODC recomenda como boa prática que *a lei deve permitir às autoridades usar medidas de*

⁷ Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias/normativos/resolucao-no-3-de-13-de-setembro-de-20.pdf>. Acesso ago. 2023.

proteção preventivas, como, em primeiro lugar, a concessão de confidencialidade para impedir a ocorrência de represálias.

A lei boliviana (Ley n. 458/2013) reserva artigo especial em relação ao tema:

Artículo 8º.- (Preservación de a la identidad y la confidencialidad de los datos personales) .

I.El Ministerio de Gobierno, el Ministerio de Transparencia Institucional y Lucha contra la Corrupción, el Ministerio Público y la Policía Boliviana, deben establecer los mecanismos que permitan realizar denuncias bajo reserva de identidad, lo que implica que todos los datos que permitan individualizar o localizar a la persona denunciante o declarante, sean mantenidos en confidencialidad en todos los expedientes y diligencias que se practiquen.

Esse procedimento foi adotado no Poder Executivo por meio de pseudominização no âmbito do Decreto n. 10.153/19 (regime do art. 6º), com redação dada pelo Decreto n. 10.890, de 2021, sendo tal instituto o 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 pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

Portanto, legalmente, a confidencialidade, operada pela pseudominização, é medida obrigatória para todos os poderes independente de solicitação pelo denunciante. É procedimento de plano e conduta administrativa vinculada.

3.3 Proposição

Discussão e aprimoramento do marco regulamentar para atualização em conformidade com as leis regentes da atividade de ouvidoria (Lei n. 13.460/17) e Lei brasileira de Whistleblowing (Lei n. 13.608/18).

3.4 Possíveis Agentes Catalisadores

TCU em relação aos demais Poderes e CGU aos entes subnacionais.

Ponto 4 – Aceitabilidade da Denúncia Anônima

4.1 Situação Crítica

O estudo demonstra que a denúncia anônima por vezes não tem sua ampla aceitação quando enuncia um regime diferenciado como da Resolução Nº 432 de 27/10/2021 do Conselho Nacional de Justiça - CNJ, art. 10, que impõe à denúncia anônima um etapa procedural diferenciada em relação à denúncia firmada, criando condição dependente para ela poder ser processada “quando existir, de plano, provas razoáveis de autoria e materialidade’ ou mesmo tem sua aceitabilidade completamente

repelida pela disposição regulamentar, como é o caso do Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP, nos termos do seu regimento interno (versão jun. 2022⁸):

Art. 35 A Ouvidoria Nacional não processará solicitações anônimas, mas poderá resguardar a identidade do solicitante, caso haja fundada circunstância que justifique esta medida.

4.2 Discussão

A denúncia anônima tem ampla aceitação no ordenamento pátrio, desde decisões do Supremo Tribunal Federal - STF (como se pode verificar nos acórdãos HC 181020 - DJE nº 258, 26/10/2020 / HC nº 152182 AgR, 31/08/2020, ambos de relatoria do Min. Edson Fachin; HC nº 141.157-AgR/PE, Rel. Min. Rosa Weber, DJE 11/12/2019; e HC 230.560, Rel. Min. André Mendonça, DJE 06/08/2023), assim como por meio da Convenção da ONU, no seu Artigo 13 (“2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgãos pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima...”) que deve ser reconhecida como norma de direito interno (posição tradicional do STF) ou até mesmo **supralegal** (ADI 5.240, voto do rel. min. Luiz Fux, DJE 18 de 1º-2-2016), considerando que a Corte Interamericana de Direitos Humanos reconheceu a violação direta a direitos humanos a partir da prática de atos de corrupção no caso *Ramírez Escobar e Outros vs. Guatemala*, julgado em 9 de março de 2018 e, também, no mesmo ano de 18, a CIDH editou a Resolução nº 01/18, sobre "Corrupção e Direitos Humanos", na qual destacou que a corrupção tem um impacto grave e diferenciado no gozo e exercício de direitos humanos por parte de grupos historicamente discriminados, recomendando aos Estados que promovam uma resposta efetiva regional à corrupção, a partir do enfoque da promoção e proteção dos direitos humanos⁹.

Na mesma esteira, a Lei n. 13.608/18, art. 1º, inciso II (“expressões de incentivo à colaboração da população e de garantia do anonimato, na forma do regulamento desta Lei.”) fornece salvaguarda ao anonimato no oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos (art. 4º).

Salienta-se, também, o parágrafo único do art. 27 da Lei n. 13.869/2019, conhecida como a Nova Lei de Abuso de Autoridade, preconiza a inexistência de conduta criminosa quando houver instauração de sindicância ou investigação preliminar sumária, desde que devidamente justificada. Tal disposição legislativa abriga o recebimento de denúncias apócrifas por parte da Administração Pública, interpretação que encontra respaldo não apenas na jurisprudência da Suprema Corte, mas também nas decisões emanadas do Superior Tribunal de Justiça - STJ.

⁸ Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2022/junho/web-Regimento_Interno_do_CNMP_2022.pdf. Acesso ago/2023.

⁹ O status normativo das convenções de combate à corrupção. Por Landolfo Andrade e Valerio de Oliveira Mazzuoli. 22 de março de 2023. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2023-mar-22/andrade-mazzuoli-convencoes-combate-corrupcao>. Acesso ago. 2023.

A título ilustrativo, o STJ já firmou entendimento de que, caso uma denúncia anônima seja apresentada à própria entidade pública que esteja conduzindo um processo licitatório, não há qualquer ilegalidade na instauração de um procedimento administrativo com o escopo de apurar a matéria em questão. Isso se coaduna com o princípio do poder-dever de autotutela, que é imposto à Administração e, por conseguinte, aos administradores públicos. Nesse sentido, a Segunda Turma do STJ, em julgamento do Agravo Regimental no Recurso Especial nº 1307503/RR, sob a relatoria do Ministro Mauro Campbell Marques, datado de 06 de agosto de 2013, consolidou este entendimento. Portanto, vislumbra-se uma consolidação doutrinária e jurisprudencial nesse aspecto.

Cumpre ressaltar que a orientação jurisprudencial se reflete de maneira categórica na Súmula 611 do Superior Tribunal de Justiça, a qual, em certa medida, é aplicável a outros casos de processo administrativo. Essa súmula estabelece: "Desde que devidamente motivada e respaldada por investigação ou sindicância, é admissível a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em consonância com o poder-dever de autotutela imposto à Administração". Portanto, é evidente a conformidade do ordenamento jurídico brasileiro com a viabilidade de considerar denúncias anônimas, desde que devidamente motivadas e lastreadas por procedimentos investigatórios adequados, em consonância com os princípios legais e jurisprudenciais que regem a atuação da Administração Pública.

4.3 Proposição

1. Regularização normativa das disposições que versem de maneira inadequada sobre a aceitabilidade da denúncia no formato apócrifo; e,
2. Adoção, diante de sistema informatizado, de não rastreamento de IP (*internal protocol*) para salvaguarda do anonimato em rede.

4.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU e TCU para auxiliar na correção das disposições normativas dos órgãos de cúpula de poderes.

Ponto 5 - Prova no Regime da Manifestação de Denúncia

5.1 Situação Crítica

O estudo acaba dando evidência à Resolução Nº 432 de 27/10/2021 do CNJ que dispõe no seu art. 10:

Art. 10. As manifestações dirigidas à Ouvidoria deverão conter a identificação e os meios de contato do usuário.

(...)

§ 2º As denúncias ou comunicações de irregularidades, se feitas de forma anônima, poderão ser encaminhadas pelo Ouvidor aos órgãos

competentes quando existir, de plano, provas razoáveis de autoria e materialidade.

Também na mesma toada, encontra a Resolução n. 10/2008 da Comissão de Ética Pública:

Art. 21. A representação, a denúncia ou qualquer outra demanda deve conter os seguintes requisitos:

I - descrição da conduta;

II - indicação da autoria, caso seja possível; e

III - apresentação dos elementos de prova ou indicação de onde podem ser encontrados.

Parágrafo único. Quando o autor da demanda não se identificar, a Comissão de Ética poderá acolher os fatos narrados para fins de instauração, de ofício, de procedimento investigatório, desde que contenha indícios suficientes da ocorrência da infração ou, em caso contrário, determinar o arquivamento sumário.

Em ambos os casos, a admissibilidade da denúncia está condicionada à apresentação de provas por parte do denunciante.

5.2 Discussão

É importante enfatizar que não compete aos denunciantes fazer prova de suas afirmações, pois estão repassando às autoridades competentes em seus quadros organizacionais informações preciosas de violação de deveres funcionais ou má conduta. A competência e capacidade investigatória é do canal de denúncia ou seu aparato de apuração.

Nesse contexto, é oportuno enfatizar que o parágrafo único do art. 4º-A da Lei 13.608/2018 estipula como condição para a quebra da imunidade do informante a apresentação consciente de informações ou provas que posteriormente se revelem falsas. Este dispositivo contempla o conceito de "erro honesto" ou "erro justificado" e desloca a análise da questão para a consciência da ilicitude por parte do informante. Dessa maneira, não se configura abuso quando, nas circunstâncias específicas do caso, não era possível ao informante ter conhecimento da falsidade das informações ou provas que apresentou.

Isso implica que a admissibilidade da denúncia não pode estar condicionada à apresentação de provas pelo informante. Conforme delineado no parágrafo único do art. 4º-A da Lei 13.608/2018, a admissibilidade se baseia em qualquer relato considerado razoável. Este critério legal, portanto, é fundamentado em uma análise preliminar altamente sumária, cujo propósito é simplesmente justificar o encaminhamento do relato para uma posterior investigação dos fatos. Consequentemente, nesta fase, não se requer a apresentação de elementos

substanciais relacionados ao suposto delito. Para dar continuidade ao caso, é suficiente que haja uma aparência mínima de credibilidade.

A partir daí, o tema deve ser regido pelo chamado *dever de devida diligência* por parte das autoridades de persecução, que configura uma genuína obrigação processual afirmativa do Estado, destinada a proteger os direitos humanos, conforme estipulado no artigo 25 da Convenção Americana de Direitos Humanos. A atuação no esclarecimento de crimes e atos ilícitos é inalienável, compelindo os órgãos públicos a investigá-los, mesmo que de maneira preliminar e de forma restrita, com o propósito de coletar informações que subsidiarão uma decisão mais rigorosa.

O “Guía de Recursos sobre Buenas Prácticas en Laprotección de Los Denunciantes” da ONU (2016) até mesmo diz que merece proteção uma pessoa que não tenha total certeza da informação, mas que em seu alcance cognitivo entenda que uma conduta denunciada descreva uma conduta irregular ou prática ilícita:

Por lo tanto, si una persona tiene motivos razonables para creer que la información indica la existencia de irregularidades o prácticas ilícitas, y que es razonable que alguien en su posición lo crea sobre la base de la información a su disposición, entonces es necesario otorgar protección a esa persona. En estas circunstancias, aun si el denunciante se ha equivocado en cuanto al sentido de la información que ha comunicado y no se ha encontrado corrupción o irregularidad alguna, esa persona estará protegida por haber hecho la denuncia.

A Ley 2/2023¹⁰ da Espanha é enfática ao mencionar que o denunciante não tem de ter provas contundentes, bastando ter motivos razoáveis para entender que a informação a ser revelada é razoável e veraz:

Artículo 35. Condiciones de protección.

1. Las personas que comuniquen o revelen infracciones previstas en el artículo 2 tendrán derecho a protección siempre que concurren las circunstancias siguientes:

a) **tengan motivos razonables para pensar que la información referida es veraz en el momento de la comunicación o revelación, aun cuando no aporten pruebas concluyentes**, y que la citada información entra dentro del ámbito de aplicación de esta ley,

¹⁰ Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>. Acesso ago.2023.

A Lei boliviana (L. 458/2013), anterior 10 anos da lei espanhola, também previa que a proteção recaia ainda que fosse apenas comunicada a infração sem a obrigatoriedade da apresentação de provas:

**ARTÍCULO 4.
(DEFINICIONES).**

A los efectos de la aplicación de la presente Ley, se definen los siguientes términos:

1. Persona Protegida. Es la o el servidor público o ex servidor público, o persona particular, a la que se conceden medidas de protección por haber realizado o disponerse a realizar una actividad protegida en los términos de la presente Ley.
2. Actividad Protegida. Es cualquiera de las siguientes acciones:
 - a) La manifestación escrita o verbal que se realiza ante la autoridad competente sobre la presunta comisión de un delito.
 - b) La revelación lícita, de información o prueba que conduzca o contribuya al inicio o prosecución de una investigación.

Como evidencia a lei boliviana a persecução ou investigação é feita a partir da informação revelada, sendo esta de competência da unidade de apuração competente na esfera organizacional ou estatal.

5.3 Proposição

1. Devem ser adotadas ações de verificação de normativos que tragam ônus de prova aos denunciantes, devendo ser revisados, principalmente normas modelos ou de referência para os Poderes; e,
2. Capacitação dos agentes que lidam com denúncias devem ser também efetivadas.

5.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU como agente instrutor

Ponto 6 – Conscientização e Especialização do Canal segundo o Público

6.1 Situação Crítica

O estudo aponta a baixa adesão dos respondentes quanto à conscientização e especialização do canal segundo o público, sobretudo em razão das seguintes práticas:

- Inexistência de mecanismos que informem ao denunciante, antes que a denúncia seja enviada, acerca de seus direitos e obrigações;
- Inexistência de protocolo específico para o atendimento a denúncias em que o denunciante ou a vítima seja mulher;

- Inexistência de protocolo específico para atendimento a denunciantes em que o denunciante ou a vítima seja menor de idade;
- Inexistência de protocolo específico para acolhimento e recebimento de denúncia de assédio moral; e
- Inexistência de ações de sensibilização relacionadas a violência de gênero e sexual.

6.2 Discussão

O canal de denúncia deve atender a alguns componentes principais, dentro de um conteúdo programático de defesa do usuário, nos moldes da Lei nº 13.460/17, com base nos seguintes parâmetros:

Art. 4º Os serviços públicos e o atendimento do usuário serão realizados de forma adequada, observados os princípios da regularidade, continuidade, **efetividade**, segurança, **atualidade**, generalidade, transparência e **cortesia**.

(...)

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

I - urbanidade, **respeito, acessibilidade e cortesia** no atendimento aos usuários;

(...)

Art. 13. As ouvidorias terão como atribuições precípuas, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

I - promover a participação do usuário na administração pública, em cooperação com outras entidades de defesa do usuário;

II - acompanhar a prestação dos serviços, visando a garantir a sua **efetividade**;

III - propor **aperfeiçoamentos** na prestação dos serviços;

Verifica-se pela leitura dos dispositivos que a Lei de Defesa do Usuário, ecossistema que se insere o canal de denúncia, deve estar **atualizado** em relação ao seu público, tratando o manifestante com **respeito** em relação às suas necessidades que podem ser especiais em relação à generalidade da população, principalmente em situações de vulnerabilidade, como assédio sexual e moral, discriminações diversas e racismo. Esses sinalizadores ou marcadores principiológicos visam a garantir a efetividade da prestação do canal de denúncia. Tais pretensões exigem **aperfeiçoamentos** constantes, necessitando de estudos setoriais, diagnósticos e levantamento de boas práticas, além da composição de protocolos para orientar a atividade dos servidores

responsáveis pelo atendimento por tema e público segmentado, direcionamento da tomada de decisões por unidade de tratamento, processamento e apuração de denúncias.

Também a Lei n. 14.540/2023 está a exigir a divulgação de canais acessíveis para a denúncia da prática de assédio sexual e demais crimes contra a dignidade sexual, ou de qualquer forma de violência sexual, aos servidores, aos órgãos, às entidades e aos demais atores envolvidos (art. 5º, V)

6.3 Proposição

1. Levantamento de boas práticas adotadas pelas unidades de ouvidorias que as detenham através de concursos especiais, com replicação dos bons modelos desenvolvidos.
2. Criação de grupo de trabalho setorial para estudo e diagnóstico dos temas e geração de protocolos de atendimento (acolhimento).
3. Oitiva de servidores ligados a Delegacias de Atendimento às Mulheres (DEAMs), Conselho Tutelar e Juizados Especializados em Crianças e Adolescentes poderia ser uma boa prática para compreensão daquele universo.
4. Importante frisar que o Poder Executivo instituiu, em maio do corrente ano, por meio do Decreto nº 11.534/2023¹¹, um Grupo de Trabalho Interministerial com a finalidade de elaborar proposta do Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal, sendo os participantes do Grupo de Trabalho representantes da Advocacia-Geral da União, da Controladoria-Geral da União, do Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania, do Ministério da Igualdade Racial, do Ministério da Justiça e Segurança Pública, do Ministério das Mulheres, do Ministério da Saúde e Ministério do Trabalho e Emprego.
5. Os resultados poderão indicar novas diretrizes para a política de acolhimento, proteção, apuração, permitindo a revisão/formulação de novos protocolos.

6.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU

Ponto 7 - Garantia de Higidez do Canal, do Sistema Apuratório e das Proteções aos Denunciantes

7.1 Situação Crítica

O Diagnóstico aponta dois importantes enfoques que normalmente são relegados na operacionalização do canal de denunciantes e no tratamento da denúncia nas vias internas da Administração. Quais sejam:

- Existência de controle de antecedentes para a admissão de pessoal na equipe de recebimento e tratamento de denúncias;
- Existência de procedimentos para a solicitação de consentimento do denunciante para trâmite da denúncia entre instituições;

¹¹ Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11534.htm#:~:text=D11534&text=Institui%20Grupo%20de%20Trabalho%20Interministerial,que%20lhe%20confere%20o%20art. Acesso ago/2023.

7.2 Discussão

Ter quadros de servidores especializados e devidamente selecionados faz com que haja um compromisso por parte das instituições com a higidez e integridade do canal de denúncia.

Importante frisar que as ouvidorias (que incorporam o canal de denúncia), em geral, fazem parte das instituições componentes da política de integridade. Se paira suspeição sobre os agentes, se há vazamento de informações, todo o canal é comprometido, ocorrendo um sinistro reputacional e, assim, prejudicando a política de *whistleblowing*, por conta de falta de credibilidade.

É mister a seleção de perfis para lidar com denúncias, prévia seleção com *due diligence* dos servidores habilitados a realizar o tratamento, além de monitoramento de intervenções indevidas e eventual conflito de interesse. Estes são protocolos/diretrizes importantes a serem definidos em qualquer organização, além de garantir a adequada independência, seguindo análise comparada com a recente lei espanhola (Ley 2/2023):

Artículo 8. Responsable del Sistema interno de información.

3. Tanto el nombramiento como el cese de la persona física individualmente designada, así como de las integrantes del órgano colegiado deberán ser notificados a la Autoridad Independiente de Protección del Informante, A.A.I., o, en su caso, a las autoridades u órganos competentes de las comunidades autónomas, en el ámbito de sus respectivas competencias, en el plazo de los diez días hábiles siguientes, especificando, en el caso de su cese, las razones que han justificado el mismo.

4. El Responsable del Sistema deberá desarrollar sus funciones de forma independiente y autónoma respecto del resto de los órganos de la entidad u organismo, no podrá recibir instrucciones de ningún tipo en su ejercicio, y deberá disponer de todos los medios personales y materiales necesarios para llevarlas a cabo.

A par deste tema, ainda na esteira do tratamento da denúncia, o consentimento do denunciante em algumas etapas é de suma importância.

Assim define a Lei nº 13.608/18:

Art. 4º-B. O informante terá direito à preservação de sua identidade, a qual apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos.

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

Portanto, a identidade do denunciante (informante, nos termos legais) não pode ser revelada em hipótese alguma que não seja da sua concordância e só deve ser

perquirida pela Administração Pública, única e exclusivamente, se há relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos.

Ainda que o dispositivo tenha inspiração na *Legge Severino* (L.190/2012)¹², italiana, o Brasil adotou na sua fórmula legislativa o regime da **confidencialidade extrema**.

Por outro lado, a tramitação entre instituições de uma denúncia tem de levar em conta que se trata de manifestação dada ao canal interno ou externo, porque há diferenças a respeito. Se o denunciante fez sua manifestação ao canal externo foi porque ou não acredita no canal interno, ou porque vê a possibilidade de retaliação, de forma que deve ser consultado para formulação da decisão a respeito na tramitação da denúncia.

No Poder Executivo foi adotada a fórmula do art. 8º do Decreto n. 10.153/19:

Art. 8º O encaminhamento de denúncia com elementos de identificação do denunciante entre unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal será precedido de solicitação de consentimento do denunciante, que se manifestará no prazo de vinte dias, contado da data da solicitação do consentimento realizada pela unidade de ouvidoria encaminhadora.

A Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019, que aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes, da Rede Nacional de Ouvidorias tem disposição sobre o tema:

CAPÍTULO II

DAS SALVAGUARDAS DE PROTEÇÃO À IDENTIDADE DO DENUNCIANTE

Art. 5º Nos termos do art. 10, §7º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, desde o recebimento da denúncia, todo denunciante terá sua identidade preservada, que deverá ser mantida com restrição de acesso pelo prazo de que trata o art. 31, §1º, I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

(...)

§5º O encaminhamento de denúncias com elementos de identificação entre unidades de ouvidoria deverá ser precedido do consentimento do denunciante.

§6º Na negativa ou ausência de consentimento, a unidade que tenha recebido originalmente a denúncia somente poderá encaminhá-la ou compartilhá-la após a sua pseudonimização.

7.3 Proposição

1. Revisão de atos normativos e modelos editados/concebidos anteriormente à Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que alterou a Lei nº 13.608/18,

¹² Disponível em: https://www.bosettiegatti.eu/info/norme/statali/2012_0190.htm. Acesso ago.2023.

para fins de adequação dos seus termos a referida norma, que robusteceu a legislação quanto ao <i>whistleblowing</i> ; e
2. Uniformização regulamentar entre Poderes e entes subnacionais, utilizando a norma revisada como modelo.
7.4 Possíveis Agentes Catalisadores
CGU.

Ponto 8 - Retaliação

8.1 Situação Crítica

O estudo aponta uma série de deficiências organizacionais no que diz respeito à retaliação, caracterizada por um padrão de:

- Inexistência de procedimento para recebimento de denúncias de retaliação;
- Inexistência de procedimentos para análise de denúncias de retaliação e adoção de medidas acautelatórias para fazer cessar o ato praticado em retaliação;
- Inexistência de dados acerca da ocorrência de denúncias de retaliação e sobre o resultado de sua apuração;
- Inexistência de mecanismos para a reparação de danos decorrentes da retaliação; e,
- Falta de realização de campanhas para a alta gestão acerca da prevenção à retaliação.

8.2 Discussão

Como informa o estudo da ENCCLA (2016), de autoria do Desembargador Márcio Rocha (TRF 4), intitulado “Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil”¹³, a retaliação e as represálias sofridas pelos denunciantes têm implicações severas em suas vidas:

A organização não governamental US Project on Government Oversight traz uma enumeração das mais frequentes ocorrências no ambiente de trabalho: retirada de atribuições do empregado como forma de marginalização; retirada das credenciais dos servidores da segurança nacional, deixando-os (na prática) efetivamente exonerados; rotulagem depreciativa do empregado, fazendo com que fique sem condições de obter um emprego rentável; condução de investigações retaliatórias para os fins de desviar a atenção do desperdício, da fraude ou do abuso que o whistleblower está tentando expor; questionamentos da saúde mental do whistleblower, da sua competência profissional ou da sua honestidade; imposição de dificuldades ao whistleblower, atribuindo-lhe tarefas impossíveis ou procurando neutralizá-lo; transferência geográfica do empregado, deixando-o sem condições de realizar seu trabalho. Esses potenciais danos, somados ao

¹³ Disponível em:

<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/536078/ROCHA%20M%C3%A1rcio%20Antônio.%20Subsídios%20para%20programas%20de%20whistleblower.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Ago. 2023.

risco de os fatos não serem apurados, são os grandes impeditivos de uma maior colaboração de indivíduos para o aprimoramento da administração pública e mesmo do gerenciamento corporativo.

Para tratar do tema, foi editada a Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que alterou a Lei nº 13.608/18, para assim dispor:

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

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral contra retaliações...

(...)

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

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

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

Na União, no âmbito do Poder Executivo, o Decreto nº 10.890, em 2021, dispôs que à CGU compete a execução das medidas antirretaliadoras.

Art. 10. Compete à Controladoria-Geral da União: (Redação dada pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

(...)

III - receber e apurar as denúncias relativas às práticas de retaliação contra denunciantes praticadas por agentes públicos dos órgãos e das entidades a que se refere o art. 2º e instaurar e julgar os processos para responsabilização administrativa resultantes de tais apurações; (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

IV - adotar ou determinar, de ofício, as medidas de proteção previstas no caput do art. 4º-C da Lei nº 13.608, de 2018; (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

V - suspender atos administrativos praticados em retaliação ao direito de relatar; e (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

VI - editar atos administrativos com vistas à proteção do denunciante. (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

Art. 10-A. As denúncias de que trata o inciso III do caput do art. 10 deverão indicar a denúncia original que tenha ensejado ato comissivo ou omissivo de retaliação, por meio de número de protocolo válido gerado pelo Sistema de que trata o inciso II do caput do art. 10, ou por sistema a ele integrado. (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

§ 1º Na hipótese de órgãos e de entidades do Poder Executivo federal que não estejam sujeitos ao uso obrigatório do Sistema de que trata o inciso II do caput do art. 10, a denúncia deverá indicar o conteúdo da denúncia original e o comprovante de envio à unidade de ouvidoria competente. (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

§ 2º A denúncia original a que se referem o caput e o § 1º deverá ter sido previamente habilitada, nos termos do disposto no art. 6º-C. (Incluído pelo Decreto nº 10.890, de 2021)

Art. 11. Na hipótese de descumprimento do disposto neste Decreto, o denunciante poderá comunicar ao órgão central do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, de que trata o Decreto nº 9.492, de 2018.

Em que pesem as regulamentações mencionadas, a Portaria CGU nº 581/21, editada pela CGU, não tratou dos procedimentos que devem ser adotados como medidas antirretaliadoras¹⁴. A determinação dessa competência foi definida na sua estrutura regimental, com alocação na área correcional, responsável pela aplicação das medidas do art. 4º-C da Lei nº 13.608/18, nos termos do anexo do Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro

¹⁴ Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-581-de-9-de-marco-de-2021-307510563>. Acesso ago. 2023.

Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União:

Art. 18. À Corregedoria-Geral da União compete:

(...)

XV - apurar as denúncias relativas às práticas de retaliação contra denunciantes por agentes públicos dos órgãos e das entidades do Poder Executivo federal e instaurar e julgar os processos para responsabilização administrativa resultantes de tais apurações;

XVI - adotar ou determinar, de ofício, as medidas de proteção previstas no caput do art. 4º-C da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018;

XVII - suspender atos administrativos praticados em retaliação ao direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público;

Nesse sentido, protocolos e manuais ainda não foram visualizados na página correcional (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/assuntos/atividade-disciplinar>) sobre referido tema, necessitando ser definidos para comunicação e transparência da política pública, conferindo grau de certeza com relação às práticas adotadas, oferecendo garantias reais aos denunciantes.

Com relação à inclusão no programa de proteção a testemunhas, adotando as medidas da Lei nº 9.807/99 (aplicação do art. 4º-C da Lei nº 13.608/18), é importante frisar que os programas por vezes detêm problemas, como subfinanciamento¹⁵ e, por vezes, paralisações¹⁶.

8.3 Proposição

1. Revisão de atos normativos e modelos editados/concebidos anteriormente à Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019, que alterou a Lei nº 13.608/18, para fins de adequação dos seus termos a referida norma, que robusteceu a legislação quanto ao *whistleblowing*;

¹⁵ Gargalos em programas de proteção expõem testemunhas no País. Criados para proteger vítimas, programas sofrem com fragilidades que vão da falta de apoio e baixo orçamento até demora para analisar pedidos. CIDADES | Fabíola Perez, do R7.06/06/2018 - 05H00. Disponível em: <https://noticias.r7.com/cidades/gargalos-em-programas-de-protecao-expoem-testemunhas-no-pais-06062018>. Acesso ago. 2023.

¹⁶Programa de proteção a testemunhas do RS suspende ingressos por falta de pessoal de segurança. Restrição é válida por 30 dias ou até que efetivo seja reforçado; governo confirma saída recente de agentes e diz que trabalha em reposição. GZH Adriana Irion. 13/06/2023. Disponível em: <https://gauchazh.clicrbs.com.br/seguranca/noticia/2023/06/programa-de-protecao-a-testemunhas-do-rs-suspende-ingressos-por-falta-de-pessoal-de-seguranca-cl1004d0151l1zjnesji.html>. Acesso ago. 2023.

2. Uniformização regulamentar entre Poderes e entes subnacionais, utilizando a norma revisada como modelo;
3. Estudos de aprofundamento da cadeia procedural referente ao *whistleblowing*, da denúncia até mecanismos para a reparação de danos decorrentes da retaliação, com visualização de como ocorre os procedimentos de adesão ao PROVITA;
4. Confecção de protocolos e manuais descritivos, publicizados e postos em transparência ativa; e,
5. Aprimoramento dos mecanismos de governança da política antirretaliadora com cuidados operacionais intersetoriais, quando a gestão é compartilhada na cadeia operativa do programa, como no caso da CGU: Ouvidoria-Geral da União - OGU «» Corregedoria-Geral da União - CRG e, possivelmente, Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania - MDH (PROVITA).

8.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU.

Ponto 9 - Credibilidade e Mapeamento de Riscos

9.1 Situação Crítica

O estudo reflete sobre questões de gestão de política pública ao mencionar sobre lacunas como:

- Inexistência de mecanismos destinados a medir periodicamente a confiança nos canais de denúncia
- Falta de mapeamento dos riscos do processo de tratamento de denúncias

9.2 Discussão

O risco reputacional é algo relevante para os canais de denúncia, porque a opção pelo canal interno ou externo é levada em conta pelos denunciantes, na medida em que a omissão reiterada pelo canal interno estimula os denunciantes a recorrer ao canal externo (fora da organização), como aponta (BARCELOS, 2022), assim como a perda de credibilidade do canal também é outro desincentivo.

Além disso, pensando na questão de gerenciamento de riscos, é importante a instituição de uma política de mapeamento de risco durante todo o processo da instrução da denunciação às questões relativas à governança, como preceitua o Decreto n. 9.203/17 em que a gestão de riscos é um *processo de natureza permanente, estabelecido, direcionado e monitorado pela alta administração, que contempla as atividades de identificar, avaliar e gerenciar potenciais eventos que possam afetar a organização, destinado a fornecer segurança razoável quanto à realização de seus objetivos*.

No âmbito da gestão de riscos, os órgãos envolvidos na aplicação e implementação da política devem observar na cadeia de procedimentos concatenados:

- gestão de riscos de forma sistemática, estruturada e oportuna, subordinada ao interesse público;
- estabelecimento de níveis de exposição a riscos adequados;
- estabelecimento de procedimentos de controle interno proporcionais ao risco, observada a relação custo-benefício, e destinados a agregar valor à organização;

- utilização do mapeamento de riscos para apoio à tomada de decisão e à elaboração do planejamento estratégico; e,
- utilização da gestão de riscos para apoio à melhoria contínua dos processos organizacionais.

Na implantação da política de riscos, pode-se utilizar como suporte os seguintes documentos e normativos:

- Instrução Normativa Conjunta MP/CGU n. 01, de 2016;
- Guia Prático de Gestão de Riscos de Integridade (<https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/manual-gestao-de-riscos.pdf>);
- Metodologia de Gestão de Riscos (https://www.gov.br/governodigital/pt-br/seguranca-e-protecao-de-dados/outros-documentos-externos/cgu_metodologia_gestao_riscos.pdf); e,
- Manual de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/74041/1/Manual_de_GIRC_Versao_2.pdf).

Essa aprendizagem também pode depois ser revivida em outro campo para formulação de um quadro de riscos na Administração Federal, utilizando-se das informações das denúncias para verificar as áreas sintomáticas do governo/ aparato público e trabalhar com formas preventivas, ao direcionar as políticas de gestão interna do Poder Público com base nos riscos captados pelo canal de denúncia.

9.3 Proposição

1. Evidenciação das cadeias de procedimentos de todas as etapas, envolvendo as denúncias e as políticas antirretalitórias, ressaltando atores, autoridades decisórias, riscos aos denunciantes;
2. Geração de manuais e protocolos, mapas de calor; e,
3. Promoção de capacitações integradas com esse foco.

9.4 Possíveis Agentes Catalisadores

CGU, TCU, CONACI e ATRICON, MP's e UNODC.

Ponto 10 - Mecanismo de Revisão/Acompanhamento

10.1 Situação Crítica

Ainda que a União, principalmente no Poder Executivo tenha avançado na regulamentação e implementação de uma política de proteção aos denunciantes, há um descompasso entre os demais Poderes e entes subnacionais, conforme revelado pelo estudo.

10.2 Discussão

Uma importante experiência sobre mecanismos de condução e implementação da política de proteção foi levado a cabo pelo México para compreender a implantação das políticas anticorrupção nos entes subnacionais. Durante três anos foi promovido

o “Mecanismo Nacional de Revisión entre Pares de la Application de la Convención de las Naciones Unidas contra la Corrupción en México”, um exercício inovador e pioneiro no Mundo que busca documentar e analisar a implementação da Convenção em um nível subnacional, conforme revela uma matéria no site da ONU¹⁷.

Na primeira edição, o Mecanismo, em nível nacional, analisou a implementação de alguns artigos da convenção contra a corrupção, com destaque para o artigo 33 sobre a proteção das pessoas que denunciam crimes de corrupção.

Houve participação das autoridades fiscais superiores, dos órgãos que garantem a transparência, dos comitês de participação cívica e das secretarias executivas dos sistemas estaduais anticorrupção das 32 entidades federativas do país.

10.3 Proposição

Que sejam envidados esforços, principalmente pela ENCCA, na tentativa de criação de um mecanismo semelhante no Estado brasileiro, envolvendo os vários atores.

10.4 Possíveis Agentes Catalisadores

ENCCA como agente aglutinador e CGU como agente instrutor

Ponto 11 – Política de Recompensas

11.1 Situação Crítica

Não há clareza na Lei 13.608/2018 e nenhuma política para as recompensas oferecidas aos informantes. Trata-se de lacuna especialmente prejudicial a política *whistleblowing* vez que a remuneração do informante é ponto central para o seu sucesso e para o incentivo de denúncias de atividades criminosas.

11.2 Discussão

O primeiro ponto que necessita de uma compreensão cuidadosa diz respeito à relação contida entre o artigo 4º e o parágrafo 3º do artigo 4º-C da Lei. O primeiro estabelece uma regra mais abrangente, que permite aos órgãos da administração pública determinar a forma de recompensar aqueles que fornecerem informações úteis para a prevenção, repressão ou apuração de crimes ou ilícitos administrativos. Por outro lado, o parágrafo 3º do artigo 4º-C da lei trata de uma situação mais específica de recompensa, que é estabelecida nos casos em que as informações fornecidas resultem na recuperação de bens oriundos de crimes contra a administração pública, nesse contexto, a recompensa será fixada em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado.

Além disso, os contornos mínimos sobre a política de recompensa devem ser estimulados por meio de regulamentações editadas pelos órgãos em geral, observadas algumas diretrizes mínimas, tais como:

- Base de cálculo com índices progressivos para a fixação das recompensas;
- Possibilidade de pagamento em espécie;
- Autoridade responsável pelo pagamento;
- Previsão orçamentária para o programa de recompensas.

11.3 Proposição

Ação coordenada entre Poder Executivo, Legislativo, Judiciário e Ministério Público para uniformização da regulamentação mínima referente à política de recompensas.

¹⁷ Disponível em: <https://www.unodc.org/Ipomex/es/noticias/enero-2023/mecanismo-nacional-de-revision-entre-pares-en-mexico.html>. Acesso ago/2023.

11.4 Possíveis Agentes Catalisadores

ENCCLA para concepção de uma norma geral.

Os MP's e TC's atuando com uma ação de divulgação dessa regulamentação junto aos órgãos da administração pública, nas prefeituras e câmaras municipais.

IV - CONCLUSÃO

A organização de ações a partir de órgãos de cúpula é essencial para o emaranhado administrativo que é a Administração Pública brasileira, dividida em Poderes, órgãos autônomos e entes federados, o que faz com que o trabalho de implementação de políticas públicas seja um desafio em termos de simetria, coordenação, graus de atingimento de metas e objetivos, além da maturidade de gestão.

O Governo Federal pela abrangência nacional que detém no âmbito federativo deve ser entendido como indutor, respeitada a autonomia dos demais entes, na concreção de políticas públicas que devem ter abrangência nacional.

Essa tarefa compreende perceber os atores relevantes no eixo indutor que, no caso da proteção do denunciante, seriam o TCU, a CGU, o CNMP e o CNJ, considerados órgãos de cúpula dos respectivos sistemas, órgãos capazes de criar mimetismo (de propor normas e ações a serem reproduzidas e serem órgãos de referência exemplar - a serem imitados) na implementação de políticas públicas de sua esfera de abrangência. Portanto, a eles cabe o compromisso maior da coordenação como unidades multiplicadoras e miméticas.

Os 11 pontos analisados requerem uma ação centralizada em cada esfera de atuação, como regente de sistema, assim como uma ação conjunta para engendrar um mecanismo permanente de coordenação, cooperação e integração a fim do atingimento do grau esperado da implementação e execução das políticas públicas de *whistleblowing* e proteção dos denunciantes no país.

Neste sentido, destaca-se a CGU para atuação com medidas de uniformização da gestão informacional da política, assim como capitanear as políticas de proteção primárias como confidencialidade e anonimato. Na sequência, competiria à sua Corregedoria-Geral a proceduralização da política antirretaliadora e multiplicação do modelo pelo Programa de Fortalecimento da Atividade Correcional na Administração Pública (Portaria nº 1.000, de 28 de fevereiro de 2019¹⁸). Ocupa, assim, a CGU um papel instrutor importante na política.

O TCU ocupa um papel central pela sua intersetorialidade com os demais Poderes e órgãos autônomos, uma vez que o Tribunal conta com transversalidade, tocando todos os órgãos fora do Poder Executivo para reprodução do modelo. Ocupa, pois, o TCU um papel aglutinador nuclear.

O CNJ e CNMP são órgãos que têm interação com todo o universo do Ministério Público e de Justiça brasileiros, ocupando um papel mimético importante no campo gravitacional dos sistemas em que atuam.

Por fim, a reunião desses órgãos numa arena de diálogo, como aquela que é proporcionada no âmbito da ENCCLA, com atuação coordenada e cooperativa, permite

¹⁸ Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33647/8/Portaria_1000_2019.pdf. Acesso. Ago. 2023.

a criação de um mecanismo de revisão e monitoramento para acompanhamento da implementação da política de *whistleblowing* que viabilize a gestão de problemas e enfrentamentos comunitários, abrindo espaço para considerações recíprocas, busca de soluções conjuntas e até compartilhamento de lições aprendidas.

V – REFERÊNCIAS

- Barcelos, D. R. (2020) Incentivos ao Whistleblowing: A proteção do reportante na política de combate à corrupção no Brasil. Lumen Juris.
- Bolívia (2013). Ley de Protección de Denunciantes y Testigos. Ley de 19 de diciembre de 2013. Disponível em: <https://medios.economia y finanzas.gob.bo/MH/documentos/NORMAS-Y-DECRETOS/LEYES-2012/L458.pdf>.
- Brasil. Lei nº 9807, de 13 de julho de 1999. Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9807.htm
- Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13460.htm.
- Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre a recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o artigo 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13608.htm.
- Lei nº 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm.
- Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade; altera a Lei nº 7.960, de 21 de dezembro de 1989, a Lei nº 9.296, de 24 de julho de 1996, a Lei nº 8.069, de 13 de julho de 1990, e a Lei nº 8.906, de 4 de julho de 1994; e revoga a Lei nº 4.898, de 9 de dezembro de 1965, e dispositivos do Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/l13869.htm.
- Lei nº 14.540, de 3 de abril de 2023. Institui o Programa de Prevenção e Enfrentamento ao Assédio Sexual e demais Crimes contra a Dignidade Sexual e à Violência Sexual no âmbito da administração pública, direta e indireta, federal,

estadual, distrital e municipal. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/lei/l14540.htm.

- ____ Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002. Promulga a Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, com reserva para o art. XI, parágrafo 1º, inciso "c". Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4410.htm
- ____ Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembléia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/decreto/d5687.htm
- ____ Decreto nº 9.203, de 22 de novembro de 2017. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional.
- ____ Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciantes de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d10153.htm.
- ____ Decreto nº 10.890, de 9 de dezembro de 2021. Altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, e o Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019, para dispor sobre a proteção ao denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta. Disponível em:
https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/d10890.htm.
- ____ Decreto nº 11.330, de 1º de janeiro de 2023. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança da Controladoria-Geral da União e remaneja cargos em comissão e funções de confiança. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11330.htm.
- ____ Decreto nº 11.534, de 19 de maio de 2023. Institui Grupo de Trabalho Interministerial, com a finalidade de elaborar proposta do Plano de Enfrentamento ao Assédio e à Discriminação na Administração Pública Federal. Disponível em:
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/D11534.htm.

Conselho Nacional do Ministério Público (2012). Resolução nº 92, de 13 de março de 2013. Regimento Interno do Conselho Nacional do Ministério Público (versão jun. 2022). Disponível em:

https://www.cnmp.mp.br/portal/images/noticias/2022/junho/web-Regimento_Interno_do_CNMP_2022.pdf.

Conselho Nacional de Justiça (2021). Resolução nº 432, de 27 de outubro de 2021. Disponível em: <https://atos.cnj.jus.br/files/original133611202111036182904b71000.pdf>.

Controladoria Geral da União. Portaria n. 581, de 9 de março de 2021. Estabelece orientações para o exercício das competências das unidades do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, instituído pelo Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018, dispõe sobre o recebimento do relato de irregularidades de que trata o caput do art. 4º-A da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, no âmbito do Poder Executivo federal, e dá outras providências.

Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/legislacao/portarias/portaria-no-581-consolidada-v2.pdf>

Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019. Aprova a Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguardas à Identidade de Denunciantes. Disponível em: <https://www.gov.br/ouvidorias/pt-br/ouvidorias/rede-de-ouvidorias/normativos/resolucao-no-3-de-13-de-setembro-de-20.pdf>.

Portaria nº 1.000, de 28 de fevereiro de 2019. Institui Segunda Versão do Programa de Fortalecimento da Atividade Correcional na Administração Pública Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/33647/8/Portaria_1000_2019.pdf.

ENCCLA (2016). Subsídios ao debate para a implantação de programas de whistleblower no Brasil. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/whistleblower-1>

España (2023). Ley 2/2023, de 20 de febrero, reguladora de la protección de las personas que informen sobre infracciones normativas y de lucha contra la corrupción. Disponível em: <https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2023-4513>

Ferreira, P. M. (2017) Whistleblowing: o reporte protegido nos artigos 116.º-AA e 116.º-AB do RGICSF. MLM (Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa) Working Paper n. 1/2017, jan. 2017. Disponível em: <https://governancelab.org/wp-content/uploads/2018/09/Whistleblowing-o-reporte-protegido-nos-artigos-116.%C2%BA-AA-e-116.%C2%BA-AB-do-RGICSF.pdf>.

Itália (2012). Legge 6 novembre 2012, n. 190. Legge Severino. Disponível em: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:legge:2012-11-06;190!vig=1>

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

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

The United Nations (2015). Resource Guide on Good Practices in the Protection of Reporting Persons. United Nations Office on Drugs and Crime – Viena: UNODC, 2015. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf.

- ____ Guía de recursos sobre buenas prácticas en la protección de los denunciantes (2016). Oficina de las Naciones Unidas Contra la Droga y el Delito – Viena: UNODC, 2016.
- ____ Guia de recursos sobre boas práticas na proteção de reportantes (2022). Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. — Brasília: UNODC, 2022.