

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
FACULDADE DE DIREITO
DEPARTAMENTO DE DIREITO PÚBLICO E FILOSOFIA DO DIREITO

Cássio Rocha de Macedo

PRÁTICA DE *WHISTLEBLOWING* E DIREITO PENAL: DA POSSIBILIDADE DE
UMA LEGISLAÇÃO *WHISTLEBLOWING* ENQUANTO ESTRATÉGIA DE
POLÍTICA CRIMINAL

PORTO ALEGRE

2015

CÁSSIO ROCHA DE MACEDO

**PRÁTICA DE *WHISTLEBLOWING* E DIREITO PENAL: DA POSSIBILIDADE DE
UMA LEGISLAÇÃO *WHISTLEBLOWING* ENQUANTO ESTRATÉGIA DE
POLÍTICA CRIMINAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Orientador: Professor Doutor José Guilherme Giacomuzzi.

PORTO ALEGRE

2015



CÁSSIO ROCHA DE MACEDO

**PRÁTICA DE *WHISTLEBLOWING* E DIREITO PENAL: DA POSSIBILIDADE DE
UMA LEGISLAÇÃO *WHISTLEBLOWING* ENQUANTO ESTRATÉGIA DE
POLÍTICA CRIMINAL**

Monografia apresentada ao Departamento de Direito Público e Filosofia do Direito da Universidade Federal do Rio Grande do Sul como requisito parcial para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovada em 15 de dezembro de 2015.

BANCA EXAMINADORA:

Professor Doutor José Guilherme Giacomuzzi
Orientador

Professor Doutor Ney Fayet Júnior

Professora Doutora Maria Cláudia Cachapuz

Dedico esta dissertação aos professores em tempo integral – àqueles que não se limitam apenas à sala de aula. Neste trabalho, representados pelo meu orientador, Professor José Guilherme Giacomuzzi. Ademais, não posso me furtar de um agradecimento especial ao Professor Ney Fayet Júnior pelos momentos de reflexão, de conversas e de ensinamentos constantes.

Agradeço a meus pais, Amarilio Vieira de Macedo Neto e Lídia Suzana Rocha de Macedo, por serem, além de um porto seguro, um norte na vida. Agradeço, sobretudo, por terem me aguentado durante todos esses anos e investido na minha educação, mas, também, por serem ambos o *exemplo que carrega*. Aos meus avós, pela sabedoria e por terem, a seu turno, aguentado a *mis viejos*.

Agradeço ao meu irmão, Bruno Rocha de Macedo, cuja dedicação, inteligência e parceria ao longo dessa jornada foram, sem sombra de dúvida, combustíveis para seguir em frente – *com um sorriso no rosto*.

A Carina Rocha de Macedo, minha irmã, com quem tenho a honra de dividir diversos momentos– inclusive, no *Castelinho* da Av. João Pessoa – agradeço pelos ensinamentos diários, pois a mulher que tu te tornaste em muito influenciou a minha maneira de enfrentar a vida.

Por fim, agradeço aos meus amigos, àqueles que nem preciso nomear, que, por ventura ou por simples conspiração do universo, estiveram presentes para comprovar que não há dois fogos iguais e que, afinal, não passamos de *un mar de fueguitos*.

O companheirismo da vivência com todos vocês contemplados nessas breves palavras torna todo o esforço válido. Por isso, meu mais sincero obrigado.

RESUMO

A presente monografia objetiva examinar o instituto do *whistleblowing*. Desde a sua conceituação jurídico-penal, passando por sua construção social enquanto fenômeno até sua expansão internacional enquanto objeto de criação legislativa. A figura do *whistleblower*, um sujeito denunciante, além de recente, traz consigo complexidades que a tornam digna de tutela. Trata-se aqui de uma figura que, na condição de membro (ou ex-membro) de determinada empresa ou organização (seja pública ou privada), leva às autoridades o conhecimento que detinha sobre atividades ilícitas, práticas antiéticas e toda a sorte de crimes que estavam sendo praticados sob controle dos próprios membros de tal organização. Diferentemente de outros institutos, em matéria penal, que vem à mente quando se menciona denúncia e colaboração ou, ainda, quando se pensa no aspecto de adoção de mecanismos preventivos para evitar delitos dentro de instituições, a prática de *whistleblowing* consiste em instituto com sua conceituação específica. O atual entendimento, em diversas legislações do mundo, é que a figura do *whistleblower* é digna de tutela e, também, de incentivo, pois demonstrou ser instrumento valioso tanto na prevenção, quanto no descobrimento de condutas delitivas. Isto posto, a análise do presente estudo visa trazer elementos para o debate de uma estratégia político-criminal que incentive e garanta proteção a agentes denunciadores, tal qual o *whistleblower*. Para tanto, parte-se para uma análise da construção social de tal instituto, trazendo o direito comparado para apontar a quantidade de países que apostam em tais práticas; por fim, destaca-se o atual estado da arte no Brasil e os requisitos para construção de uma legislação *whistleblowing*.

Palavras-chave: *Whistleblowing*. Denúncia de práticas ilícitas. Política criminal.

ABSTRACT

The present monograph aims to examine the institute of whistleblowing. The proposed analysis shall lay eyes on its juridical conception regarding criminal law. Then the study will offer some reflection on the social construction of the whistleblower phenomena and why it is an object of legislative creation. The figure of the whistleblower, a reporting person, it is not only a recent concept, but also has its own complexities that make it worthy of law protection. Its definition is a member (or an ex-member) of an organization (that is either private or public) who exposes any kind of information or activity that is deemed illegal, unethical or criminal offenses happening within the organization. Unlikely others institutes related to criminal prevention such as plea-bargaining or criminal compliance, the practice of whistleblowing have its own specifications that will be examined in this study. Therefore, the protection of a whistleblower and the incentive to engage in whistleblowing are present in the legislation of several countries as a result of a positive mechanism in the prevention of wrongdoing and the discovery of illegal practices. For that matter, the analysis of comparative law will show the effort of constructing whistleblowing laws around the globe. Nevertheless, Brazil's lack of legislation to ensure and incentivize practices of whistleblowing doesn't seem to bother the parliament. This academic research aims to provide elements for the debate.

Key-words: *Whistleblowing. Disclosure information. Prevent wrongdoing. Criminal policy.*

SUMÁRIO

Introdução.....	8
1. <i>Whistleblowing</i> e direito penal: análise a partir do direito comparado.....	12
1.1 PRECISÕES CONCEITUAIS E DEFINIÇÕES PRELIMINARES	
1.1.1 Terminologia.....	12
1.1.2 Conceituação.....	13
1.2 DISTINÇÕES NECESSÁRIAS	
1.2.1 Distinções necessárias entre colaboração premiada e <i>whistleblowing</i>	16
1.2.2 Distinção entre práticas de <i>compliance</i> e <i>whistleblowing</i>	19
1.3 <i>WHISTLEBLOWING</i> E AS RAZÕES QUE EXPLICAM SEU SURGIMENTO	
1.3.1 Dados gerais.....	24
1.3.2 Internacionalização do fenômeno.....	27
1.3.3 <i>Boom</i> legislativo.....	34
1.3.4 Casos marcantes de <i>whistleblowers</i>	38
2. Atual estado da arte no Brasil e análise legislativa.....	49
2.1 O ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO <i>WHISTLEBLOWING</i> NO BRASIL	
2.1.1 O compromisso do Estado brasileiro com os tratados internacionais.....	50
2.1.2 O primeiro Projeto de Lei e o debate parlamentar sobre o tema.....	53
2.2 REQUISITOS DE UMA LEGISLAÇÃO <i>WHISTLEBLOWING</i>	55
2.2.1 Da motivação dos denunciantes.....	57
2.2.2 Da efetividade da recompensa financeira na legislação <i>whistleblowing</i>	60
2.3 O FOMENTO À PRÁTICA <i>WHISTLEBLOWING</i> COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA CRIMINAL.....	64
Considerações finais.....	67
Referências.....	69

Introdução

O estudo que se apresenta, ao propor a análise da prática de *whistleblowing*, caminha no sentido de delinear tal fenômeno, a fim de proporcionar, primeiramente, uma imersão nesse tema inédito na pesquisa acadêmica brasileira e, a partir daí, proporcionar um terreno conceitual firme sobre esse instituto e sobre possíveis inovações legislativas que o envolvam.

A figura da qual se ocupa a presente pesquisa caracteriza-se como um sujeito denunciante que, na condição de membro (ou ex-membro) de determinada empresa ou organização (seja pública ou privada), leva às autoridades o conhecimento que detinha sobre atividades ilícitas, práticas antiéticas e toda a sorte de crimes que estavam sendo praticados sob controle dos próprios membros da organização.

O *whistleblower*, expressão designada àquele que assopra o apito (em tradução literal), nada mais é que um denunciante; porém, a terminologia própria se explica: há características específicas que o definem enquanto *whistleblower*. São elas, a título de exemplo, o fato de, a um, a relação entre o sujeito denunciante e a empresa ou a administração pública – isto é, a posição de *insider* é determinante; e, a dois, o fato de obrigatoriamente o denunciante não poder desempenhar dentro da organização a que pertence funções de controle, investigação e denúncia.

Para desenvolver o tema, é importante empreender a abordagem acerca do ato de denunciar: *whistleblowing*, porquanto o fenômeno está definido a partir de sua prática. Cabe destacar que a literatura acadêmica optou, majoritariamente, pela expressão em língua inglesa, na medida em que se demonstrou de difícil tradução em virtude de que tanto os vocábulos denunciante como informante, além de não tratarem do mesmo instituto, têm conotações diversas em outras línguas.

O *whistleblowing* é um fenômeno que tem sua origem na década de 1960 nos Estados Unidos. Na primeira década do século XXI, uma perspectiva de diversos escândalos motivaram o reforço político e jurídico da figura do *whistleblower* naquele país. A partir daí, o fenômeno adquiriu notoriedade e se expandiu internacionalmente.

O recorte do estudo visa ao fomento de denúncias - realizadas por *whistleblowers* - como estratégia político-criminal, tecendo uma análise através da expansão internacional desse fenômeno, das suas limitações e da ausência de legislação nacional que incentive e proteja o denunciante.

A complexidade do fenômeno do *whistleblowing* inserido em uma estratégia político-criminal através de inovações legislativas resta evidenciada pela multiplicidade de países que já incorporaram leis de incentivo e de proteção aos denunciadores, bem como as consequências jurídico-penais resultantes de tal processo político. É, portanto, dessa complexa dinâmica que decorrem instigantes debates acadêmicos no campo da racionalidade das leis penais, da política criminal e do Direito Penal.

Considerando essas informações, justifica-se a necessidade de trazer as referências destas searas para dissertar a respeito da real necessidade de uma legislação de incentivo e de salvaguarda ao *whistleblower*. Para tanto, o trabalho se dividirá em dois eixos: no plano geral, intentar-se-á desentranhar a essência da prática de *whistleblowing* e apontar as características do fenômeno; no plano específico, serão examinadas as razões que conduziram diversos países a essa política-criminal que aposta em delações, tanto sua utilidade quanto sua legitimidade. A partir disso, serão feitas anotações a respeito do estado da arte no Direito brasileiro e sobre as limitações enfrentadas para a satisfatória construção de uma política criminal eficiente.

Além do mais, cumpre ressaltar ainda a quase inexistência de estudos acerca do fenômeno *whistleblowing* no Brasil, fato que nos torna reféns tanto das experiências estrangeiras quanto da literatura acadêmica dos países que adotaram legislações favoráveis à prática de *whistleblowing*, ao mesmo tempo, atesta pela relevância do estudo em tela.

A questão está longe de estar definida de maneira satisfatória na doutrina internacional. Desse modo, torna-se imperativo que se deverá transcorrer um longo percurso acadêmico para buscar uma profunda compreensão da matéria a fim de justificar — ou não — a aposta em uma política criminal que preveja normas de proteção e incentivos aos *whistleblowers*.

No Brasil não há legislação que preveja normas de proteção e de incentivo aos denunciadores, tais quais as legislações tipicamente *whistleblowing* de outros países. No entanto, a inovação legislativa que preveja recompensa pecuniária ao informante que contribui para elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio públicos não é tema estranho ao Congresso Nacional. Em tramitação

desde 2011, o Projeto de Lei nº 1701/2011, da Câmara Federal dos Deputados, visa a instituir o “Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção”.

Contudo, percebe-se que ainda não é tema de destaque tanto na academia quanto no Parlamento. Vale ressaltar que não existe legislação exatamente com a abordagem do tema. Podem-se citar algumas legislações específicas, a título de exemplo, no direito comparado: temos o *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 - WPEA* (Estados Unidos); o *Public Interest Disclosure Act – PIDA* (Reino Unido, 1998); o *Whistleblower Protection Act* (Japão, 2004); o *Protected Disclosures Act – PDA* (África do Sul, 2000); o *Public Servants Disclosure Protection Act – PSDPA* (Canadá, 2005); o *Public Service Code of Conduct* (Austrália, 2009); e o *Whistleblowers Protection Act* (Índia, 2011).

Em praticamente todos os ordenamentos jurídicos a proteção jurídica do agente *whistleblower* apresenta problemas. Portanto, seria difícil não haver represálias e condutas desencorajadoras para com a prática de *whistleblowing*. Assim, impõe-se, a partir de uma análise comparativa, inserida na crescente tendência da política criminal contemporânea de fomentar, de diversas maneiras, a atuação de *whistleblowers*, avaliar a possibilidade de uma legislação que logre êxito em seu propósito de prevenir e descobrir comportamentos delitivos

O processo de construção social do fenômeno *whistleblowing* e sua posterior legislação específica foram determinados pelas demandas de novos instrumentos de prevenção e de descobrimento de comportamentos delitivos. Tais demandas se justificam à medida que *whistleblowers* podem oferecer aos legisladores que apostaram nessa política criminal de incentivo a delações informações internas sobre as agências nas quais trabalham que dificilmente seriam descobertas por meios diversos. Especialmente, no que se refere a eventos delitivos relacionados com empresas privadas e com a corrupção na Administração Pública.

No Direito comparado, a experiência estadunidense demonstra, do ponto de vista estritamente político-criminal, que a própria legislação originária sobre proteção e incentivo a *whistleblowers* foi merecedora de subsequentes inovações e reformulações legislativas a fim de adaptar-se às brechas legais e a abranger, para além do setor público federal, o setor privado.¹

¹ Antes da definição do *Whistleblower Protection Enhancement Act* em 2012, o *Federal Whistleblower Protection Act* já havia sido revisado em 1989 e em 1994. Além disso, cumpre destacar o *Sarbanes-Oxley Act* que, em 2002, inovou ao estabelecer direitos e garantias a funcionários de empresas de capital aberto que fornecessem informações ou indícios sobre fraudes.

Quanto à possibilidade de legislação *whistleblowing* no Brasil, deve ser apontado, por meio da análise comparativa, que se pode acabar, devido a medidas de urgência, por incrementar a legislação sem a devida cautela de incorporá-la com as modificações e as inovações que os países pioneiros nessa previsão já tiveram de adotar.

Nessa esteira, o estudo avaliará criticamente os limites da construção legislativa de proteção e de incentivo ao *whistleblowing* no Brasil, por meio de uma análise comparativa das limitações das previsões internacionais de maior destaque sobre o tema.

Por fim, objetiva-se realizar detida análise acerca do fenômeno do *whistleblowing* para discutir, com propriedade, a necessidade de legislação que preveja normas de proteção e incentivos aos denunciante. Nessa esteira, o trabalho discorrerá sobre a efetividade de apostar em uma legislação *whistleblowing* enquanto política criminal, bem como analisará a urgência de uma legislação *whistleblowing* no Brasil por meio de uma avaliação das experiências bem-sucedidas, revistas a partir de extensa revisão bibliográfica.

Para tanto, de início, serão traçadas distinções necessárias a fim de analisar fielmente tal instituto, de modo que, ato contínuo, haja uma breve explanação das causas que engendraram a sua previsão legislativa.

Logo em seguida, após breve elucidação do panorama atual brasileiro, lançar-se-á mão do direito comparado, trabalhando com as previsões legislativas dos países que mais avançaram no tratamento da figura do agente denunciante e que entenderam a função de tal instituto enquanto instrumento de prevenção e de descoberta de comportamentos delitivos.

1 *Whistleblowing* e direito penal: análise a partir do direito comparado

Nesta breve digressão teórica sobre o *whistleblowing*, impõe-se, preliminarmente, o estudo da sua definição e seu enquadramento legislativo para entendê-lo enquanto manifestação do ponto de vista jurídico-penal. Feito isso, este capítulo abordará as distinções necessárias do instituto do *whistleblower* para, então, abordar, numa perspectiva histórica, as razões que explicam seu surgimento, bem como destacar alguns casos marcantes.

1.1 PRECISÕES CONCEITUAIS E DEFINIÇÕES PRELIMINARES

1.1.1 Terminologia

Considera-se *whistleblowing* o ato típico de um agente denunciante – de um *whistleblower*. O vocábulo de língua inglesa se traduz, literalmente, para o português como “aquele que toca o apito”; em espanhol, “*el que toca el silbato*”; em francês, “*lanceur d’alerte*”; em italiano, “*soffiatore nel fischietto*”, em alemão, “*die Pfeifeblasen*”.² No entanto, embora se faça necessário esse breve introito contendo a tradução literal, cumpre alertar que, majoritariamente, a doutrina se vale da expressão inglesa.

Historicamente, utiliza-se a expressão *whistleblower* para fazer referência àqueles que denunciam práticas ilícitas, tal definição encontra seu paralelo com os antigos policiais ingleses, os quais faziam soar seus apitos para alertar a todos da presença de um possível infrator.³

Esta opção terminológica se explica pelo fato de que, frequentemente, as traduções trazem expressões marcadamente pejorativas. A título de exemplo, em espanhol “*soplón*” ou “*chivato*”⁴ ou, em alemão, “*Informant*” trazem consigo uma

² RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 19.

³ LUTTERBACH, Carolin. **Die strafrechtliche Würdigung des Whistleblowings**. Bremen: 2011.

⁴ RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 22.

conotação negativa e, dessa maneira, justificam o emprego da expressão *whistleblower* para os trabalhos publicados em línguas que não a inglesa.⁵

Em estudo de caso específico de dez países da União Europeia, a ONG *TransparencyInternational* destacou que o termo *whistleblower* está associado a ser um informante (por exemplo, na República Tcheca, Irlanda, Romênia e Eslováquia), um traidor ou espião (Bulgária, Itália), ou um informante (Estônia, Hungria, Letônia e Lituânia). Tal fenômeno se justifica, pois, em muitos dos países avaliados, essas percepções negativas da denúncia são o resultado de anos de regimes autoritários com a existência de redes da polícia secreta⁶.

Nessa esteira, Ragués i Vallès destaca o exemplo alemão:

Incluso en païses como Alemanïa, donde la figura del denunciante era vista con grandes recelos motivados por su papel en el régimen nacionalsocialista primero y en la República Democrática después, la percepción social de la conducta de estos sujetos parece haber cambiado en los últimos a os. La razón parece estar en su decisiva contribución al descubrimiento de importantes fraudes en el pa s⁷.

Cumpra alertar que o presente estudo, nas páginas que se seguem, apenas para n o incidir em uma cansativa repeti o da terminologia por excel ncia, se valerá das express es equivalentes, tais quais: informante e denunciante; que, por óbvio, diante do contexto se referem única e exclusivamente à figura do *whistleblower*.

1.1.2 Conceitua o

Dito isso, faz-se necessária uma breve digressão para a defini o conceitual do *whistleblower* e de suas características específicas que o destacam para além de

⁵ Cfr. artigo publicado pelo jornalista Michael KNIGGE para a *Deutsche Welle* (<http://www.dw.de/europeu-us-take-different-approaches-to-whistle-blowing/a-5965148>).

⁶ TransparencyInternational. **AlternativoSilence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 04 de novembro de 2015.

⁷ RAGUÉS I VALL S, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 33.

um mero denunciante. Em contextos jurídicos, a definição do agente *whistleblower* é aquele membro ou antigo membro de uma determinada organização pública ou privada que denuncia às autoridades competentes condutas ilícitas que estavam ocorrendo (ou que iriam ocorrer) no seio de tal organização justamente por deter tais informações.

Ora, dessa definição depreendem-se algumas características marcantes:

- (i) por óbvio, o denunciante não pode figurar, de maneira alguma, enquanto sujeito envolvido com a prática delitiva;
- (ii) a posição do informante enquanto *insider* da organização é um fator chave para a determinação da proteção da qual é merecedor;
- (iii) o *whistleblower* não pode desempenhar, dentro da organização à qual pertence, as funções específicas de controle e investigação, pois, dessa forma, denunciar faz parte de suas atribuições internas, vale dizer: o informante não é responsável pelo setor de *compliance*⁸, o que, evidentemente, o torna uma figura singular dentro do sistema de prevenção criminal. Além disso, não configura prática de *whistleblowing* em se tratando do cumprimento de obrigações em decorrência do cargo, i. e., um chefe de departamento que comunica à direção que seus subordinados cometeram determinada irregularidade, em realidade, está apenas cumprindo com sua obrigação perante à organização que o concedeu poder de chefia;
- (iv) por fim, o agente *whistleblower* não pode ter interesse direto na incriminação de quem quer que seja, porquanto *a priori* é impelido a agir por razões morais diante da reprovação inerente ao descobrimento de práticas ilícitas.

Na literatura estrangeira, notam-se algumas definições sobre tal instituto, o qual, diga-se de passagem, resta em posição de relevante destaque internacional:

“(...) the disclosure by organization members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of

⁸*Supra* ponto 1.2.2

*their employers, to persons or organizations that may be able to affect action”.*⁹

Assim, caracteriza-se como a conduta de um membro da organização (antigo ou atual) de levar ao conhecimento de quem possa tomar atitudes cabíveis (autoridades competentes) as práticas ilegais que ocorriam (ou ocorrerão) sob controle de outros membros de determinada organização.

Ademais, cumpre trazer a definição dos autores Carlos Carranza e Sébastian Micotti que colocam que o *whistleblower* se trata de uma pessoa física que, em princípio, tem conhecimento de informações privilegiadas e, por ter testemunhado práticas ilícitas, visa a atrair a atenção para tais atos que, frequentemente, não deixam vítimas diretas, suscetíveis de prestar queixa ou de realizar *per se* a denúncia. Tal é notadamente o caso dos crimes de fraude, de corrupção, dentre outros. Asseveram os autores:

O *whistleblower* é o autor de um alarme de fonte interna. Ele é uma pessoa física que, em princípio, tem conhecimento de informações importantes e privilegiadas. Ele é frequentemente testemunha direta de omissões, de ações ilegais ou manobras ilícitas, ou moralmente contestáveis, etc., de seu empregador ou no seio da organização em que trabalha. Seu papel é importante porque ele visa a atrair atenção sobre atos que frequentemente não causam vítimas diretas, suscetíveis de prestar queixa ou de iniciar uma ação judicial. Tal é notadamente o caso em matéria de fraude, de corrupção, de atentados contra o meio-ambiente, de violação de regras de segurança que protegem o público, etc.¹⁰ (tradução livre do texto original em francês)¹¹

⁹ WYLER, Esther. *Whistleblowing Bedingungen und internationale Rechtssituation*. Zürich: AG, 2012. pp. 18-19

¹⁰ CARRANZA, Carlos Jáico; MICOTTI, Sébastian. *Whistleblowing: Perspectives endroitsuise*. Genève: Schulthess Médias Juridiques SA, 2014, p. 7.

¹¹ Texto original : Le *whistleblower* est l’auteur de l’alarme de source interne. Il s’agit d’une personne physique qui, en principe, a connaissance d’informations importantes et privilégiées. Il est souvent témoin direct des omissions, des agissements illégaux ou manœuvres illicites, ou moralement contestables, etc., de son employeur ou au sein de l’organisation de celui-ci. Son rôle est important, car il vise à attirer l’attention sur des actes qui les plus souvent ne causent pas de victimes directes, susceptibles de porter plainte ou d’ouvrir une action en justice. Tel est notamment le cas en matière de fraude, de corruption, d’atteintes à l’environnement, de violation des règles de sécurité protégeant le public, etc.

Pontuam, ainda, que a figura do *whistleblower* deve, necessariamente, pertencer à organização – isto é, seu caráter de fonte interna – é dizer que se deve diferenciar de qualquer figura externa a essa mesma organização. Além disso, colocam que a diferença deve residir essencialmente na posição do *whistleblower* de descobrir fatos pertinentes e passíveis de denúncia no seu meio de trabalho – o que não significa testemunhar diretamente tais acontecimentos¹².

Pode-se afirmar *grosso modo* que a legislação de *whistleblowing* propicia um instituto inovador de política criminal para a descoberta de atos ilícitos. Tal raciocínio parte de uma premissa simples: transformar cidadãos em informantes (denunciantes) em favor do Estado.

No que concerne à conceituação da prática do agente denunciante, tem-se, de acordo com a ONG *TransparencyInternational*– expoente no tema à nível supranacional – que a definição de *whistleblowing* é tida como a prática de divulgar informações sobre possíveis transgressões em uma organização ou, inclusive, o risco de que venha a ocorrer alguma transgressão, para os indivíduos ou entidades competentes que possam tomar alguma atitude em relação a tal alerta¹³.

Dessa maneira, percebe-se, portanto, que a figura do agente *whistleblower* tem contornos específicos que merecem a devida atenção e a necessária distinção em relação a outros institutos que podem vir à mente quando da menção deste tipo de prática informante.

Refere-se aqui ao instituto da colaboração premiada – bastante em uso atualmente, sobretudo, em função da notória “Operação Lava Jato” –, mas que em nada tem a ver com a prática de *whistleblowing*. A aparente semelhança conduz à necessidade de estabelecer claramente as distinções entre os dois institutos.

1.2 DISTINÇÕES NECESSÁRIAS

1.2.1. Distinções necessárias entre colaboração premiada e *whistleblowing*

¹²CARRANZA, Carlos Jaico; MICOTTI, Sébastian. **Whistleblowing: Perspectives endroitsuisse**. Genève: Schulthess Médias Juridiques SA, 2014, p. 9.

¹³TransparencyInternational. **Recommended draft principles for whistleblowing legislation**. Berlin: 2009. Disponível em: http://www.right2info.org/resources/publications/publications/09_12_02%20ti-draft%20principles%20WB%20legislation.pdf

Primeiramente, a diferença crucial está no fato de que o informante – caracterizado *whistleblower* – não pode ser autor, coautor ou partícipe do crime, como sucede com a previsão do agente colaborador da colaboração premiada. O *whistleblower*, a seu turno, não tem qualquer vínculo com a atividade criminosa, dela tomando somente conhecimento.

Além desse fato que, de antemão, demonstra tratar-se de institutos notadamente diferentes, vale ressaltar que estão em planos diferentes. É dizer: o instituto da colaboração premiada tem como sujeito um agente que – querendo ou não – está envolvido com a atividade delituosa e, dessa maneira, está processado sob as penas da lei.

O colaborador que assina um acordo de colaboração premiada com a persecução criminal do Estado busca um benefício que repercutirá na sua pena. Vejamos o que já dizia a Lei nº 9.034/1995, ora revogada, em seu artigo 6º: “Nos crimes praticados em organização criminosa, a pena será reduzida de um a dois terços, quando a delação espontânea do agente levar ao esclarecimento de infrações penais e sua autoria.”

Dessa maneira, seguiu o legislador a senda de incentivar a colaboração premiada por meio da Lei nº 9.807/1999, também conhecida como Lei de Proteção a Vítimas e Testemunhas, que previa, em seu artigo 13º, em face da colaboração efetiva e voluntária que resultasse na identificação dos criminosos envolvidos com o delito em questão, a redução de um a dois terços da pena ou, ainda, a oferta de extinção de punibilidade.

Nota-se que o presente estudo não pretende traçar qualquer juízo de valor acerca de tais apostas legislativas acima citadas. Contudo, há de se destacar, ainda uma vez, que ao se mencionar colaboração ou delação premiada se está no plano da persecução criminal em que um cidadão “negocia” sua punição com o Estado.

Inclusive, a última legislação sobre o tema, a Lei nº 12.850/2013, também prevê, em seu artigo 4º, a possibilidade de perdão judicial, redução em até dois terços da pena privativa de liberdade ou substituição por restritiva de direitos do

colaborador – desde que da colaboração advenha os resultados previstos em seus incisos.¹⁴

Tal lei – em constante uso no cenário atual - parece ter cristalizado o instituto da colaboração premiada que, críticas à parte, se tornou meio de obtenção de prova dos mais valiosos para a evolução de processos criminais.

O *whistleblower*, a seu turno, não recebe – nem pretende receber – qualquer benefício penal, porquanto não tomou parte do crime e, por conseguinte, não há de receber sanção alguma.

Parte-se, então, do pressuposto que o *whistleblower*, além de não ter participado do crime, se dispõe a denunciar condutas impróprias dentro organização da que faz parte.

Nesse sentido, o interesse público se confunde com o interesse do agente denunciante; e não há motivos constitucionais ou éticos que se proponham a deslegitimar o instituto – situação que não se verifica com a colaboração premiada, cuja credibilidade é bastante contestada.

Nessa esteira, tem-se a inovação legislativa da denominada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) que estimula a existência de canais de denúncia que atuem de maneira preventivas ou reparatórias de condutas ilícitas dentro das

¹⁴Art. 4o O juiz poderá, a requerimento das partes, conceder o perdão judicial, reduzir em até 2/3 (dois terços) a pena privativa de liberdade ou substituí-la por restritiva de direitos daquele que **tenha colaborado efetiva e voluntariamente com a investigação e com o processo criminal, desde que dessa colaboração advenha um ou mais dos seguintes resultados:**

I - a identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas;

II - a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa;

III - a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa;

IV - a recuperação total ou parcial do produto ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa;

V - a localização de eventual vítima com a sua integridade física preservada. (...)

empresas. Contudo, trata-se apenas de pessoas jurídicas.¹⁵ O problema que se coloca diz respeito à figura do *whistleblower* em si: de quais garantias ele desfrutaria?

1.2.2. Distinções necessárias entre práticas de *compliance* e *whistleblowing*

Conforme referido acima quando da conceituação do denunciante, há uma característica específica que o distingue: o *whistleblower* não tem atribuições de investigar, de fiscalizar, de descobrir práticas antiéticas ou ilícitas – ele é apenas um membro da organização que obteve informações privilegiadas sobre possíveis delitos e, a partir daí, decide alertar as autoridades.

Pressupõe-se a necessidade de conhecer a definição de *compliance* para elucidar as diferenças entre as práticas de *criminal compliance* e as práticas de *whistleblowing*. Nesse sentido, faz-se necessário uma breve digressão para, em seguida, destacar o que o conceito de *compliance* tem a ver com a prática de *whistleblowing*.

Assevera Giovanni Saavedra que o instituto de *compliance* surgiu na década de noventa, mas apenas mais recentemente passou a ter relevância jurídico-penal, principalmente, depois do advento da Lei nº 9.613/98 (Lei da Lavagem de Dinheiro) e da Resolução nº 2.554/98 do Conselho Monetário Nacional. O autor destaca que desde a entrada em vigor de ambos os dispositivos legais:

[..] as instituições financeiras e as empresas de capital aberto passaram a ter o dever de, respectivamente, colaborar com as investigações de lavagem de dinheiro (os chamados “*deveres de compliance*”) e de criar sistemas de controles internos que previnam as práticas de corrupção, de lavagem de dinheiro e

¹⁵Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

(...) VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

de outras condutas que possam colocar em risco a integridade do sistema financeiro¹⁶.

Renato Silveira e Eduardo Saad-Diniz discorrem sobre *criminal compliance* tecendo uma consideração sobre a tendência do Direito Penal Econômico de colocar em posição de destaque preceitos éticos e de cumprimento prévio por parte de instituições financeiras e de empresas. Destaca-se sua definição acerca do instituto:

Trata-se da chamada obediência a estamentos próprios, mormente autorregulatórios, tida, aqui, pela nomenclatura anglo-saxã *compliance*. Partindo-se de premissas éticas comportamentais prévias, novas lógicas de mercado parecem ter sido impostas ao Direito Penal, em um viés de *criminal compliance*¹⁷.

Portanto, a primeira característica atribuída ao termo *criminal compliance* é prevenção. Nesse sentido, os institutos de *whistleblowing* e de *criminal compliance* teriam um ponto em comum, pois ambos podem ser considerados mecanismos preventivos. Muito embora, como se destacará, a denúncia realizada por um *whistleblower* pode ocorrer em meio ao *iter criminis*, isto é, as condutas comissivas ou omissivas já violaram ou estão violando algum bem jurídico digno de tutela penal, tendo sido esgotada a incidência preventiva.

Sabe-se que o Direito Penal tradicional trabalha a partir da análise *ex post* de crimes, isto é, as práticas delitivas já ocorreram. O *criminal compliance* incide necessariamente *ex ante*, ou seja, são controles internos e medidas preventivas que determinada empresa adota a fim de evitar práticas delitivas em seu seio. Este é seu caráter fundante e determinante para que não se confunda com *whistleblowing*.

Ocorre que, como referido, o agente denunciante quando da prática de *whistleblowing*, dependendo do momento em que leva às autoridades seu conhecimento de práticas delitivas, pode atuar tanto *ex ante* quanto *ex post*. Enquanto que as práticas de *criminal compliance* servem única e exclusivamente

¹⁶ SAAVEDRA, Giovani. Reflexões iniciais sobre *criminal compliance*. **Boletim do IBCCRIM**. São Paulo, nº 218, p. 10-15, Janeiro. 2011. p. 10.

¹⁷ SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. **Compliance, Direito Penal e Lei Anticorrupção**. São Paulo: Saraiva, 2015. p. 27.

enquanto controle preventivo, não tendo propriedade para atuar depois que já ocorreram os fatos delituosos.

Em outras palavras, destaca-se, a título de exemplo em que a prática de *whistleblowing* ocorre *ex ante* agindo de maneira preventiva: o caso de um funcionário de uma empresa farmacêutica que toma conhecimento de que um novo produto a ser lançado no mercado contém uma substância proibida pela agência reguladora. Ao realizar sua denúncia, o *whistleblower* evita que aconteça o delito.

Além disso, cumpre verificar que o objetivo do *compliance* é colocar em funcionamento uma série de práticas e de medidas de controles internos com fim de prevenir a responsabilização penal.

No entanto, como aponta Giovani Saavedra, há uma questão paradoxal quando da concretização dessas práticas, pois com o advento de *compliance officers*— agentes internos que teriam a responsabilidade de avaliar os riscos de *compliance*, bem como de investigar “potenciais criminosos” —no lugar de diminuir as chances de responsabilização, propiciou que ocorresse o contrário¹⁸.

Criou-se, daí, a incorporação dos *compliance officers*, condições para que se formasse uma cadeia de responsabilização penal dentro das empresas e instituições financeiras, já que os mesmos acabaram por assumir uma posição de garantidores e, dessa maneira, tornaram-se passíveis de responder penalmente em situações em que venham a se omitir.

Giovani Saavedra destaca, ainda, a posição vulnerável em que o instituto coloca a cadeia de comando da empresa ou da instituição financeira:

[...] podem ser considerados garantes também os integrantes do conselho de administração, pois, segundo doutrina majoritária, eles têm o dever de supervisão dos *compliance officers*. Evidencia-se, assim, que toda a administração da empresa é exposta ao risco de uma persecução criminal. Isso acontece, principalmente, porque o desenvolvimento do *compliance* tem se dado à margem do Direito Penal e da Criminologia.¹⁹

¹⁸ SAAVEDRA, Giovani. Reflexões iniciais sobre *criminal compliance*. **Boletim do IBCCRIM**. São Paulo, nº 218, Janeiro. 2011. p. 11.

¹⁹ SAAVEDRA, Giovani. Reflexões iniciais sobre *criminal compliance*. **Boletim do IBCCRIM**. São Paulo, nº 218, Janeiro. 2011. p. 12

Ademais, há ainda um ponto dissonante entre os dois institutos. O *criminal compliance* dialoga muito mais com a lógica da pessoa jurídica, enquanto que o agente denunciante – para ser considerado *whistleblower* – pressupõe sempre ser uma pessoa física. Inclusive, o grande debate doutrinário para os estudiosos de *compliance* resta na questão da limitação da responsabilidade penal das pessoas jurídicas – ainda que não seja apenas isso.

Cabe citar que a Lei nº 9.613/98 (Lei da Lavagem de Dinheiro) institui o dever de criação de sistema de identificação dos clientes e manutenção dos registros (art. 10)²⁰ e o dever de comunicação de operações financeiras às autoridades financeiras (art. 11)²¹. Há, no dispositivo que impõe o dever de comunicação, a previsão de que aquele que comunicar de boa-fé não poderá ser responsabilizado civil ou administrativamente – nada menciona em relação a seara penal. Além disso, coloca que em não existindo órgão próprio fiscalizador ou regulador, a comunicação deverá ser dirigida a um Conselho específico previsto na Lei – COAF.

²⁰Lei nº 9.613/98. “Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: I – identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes; II – manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores monetários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas; III – deverão atender, no prazo fixado pelo órgão judicial competente, as requisições formuladas pelo Conselho criado pelo art. 14, que se processarão em segredo de justiça. § 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representá-la, bem como seus proprietários. § 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente. § 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente. Art. 10^A O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores.”

²¹Lei nº 9.613/98. “Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º: I – dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se; II – deverão comunicar, abstendo-se de dar aos clientes ciência de tal fato, no prazo de vinte e quatro horas, às autoridades competentes: a) todas as transações constantes do inciso II do art. 10 que ultrapassem limite fixado para esse fim, pela mesma autoridade e na forma e condições por ela estabelecidas; b) a proposta ou a realização de transação prevista no inciso I deste artigo. § 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista. § 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa. § 3º As pessoas para as quais não exista órgão próprio fiscalizador ou regulador farão as comunicações mencionadas neste artigo ao Conselho de Controle das Atividades Financeiras – COAF e na forma por ele estabelecida.”

Com o advento da Lei nº 12.683/2012, a Lei nº 9.613/98 (Lei da Lavagem de Dinheiro) passou a ter nova redação. Aprimorou-se o sistema de identificação de clientes e de manutenção de registros (art. 10)²², bem como a comunicação das operações financeiras (art. 11)²³. Tal mudança, ao especificar que determinadas pessoas devem identificar e manter registro de seus clientes e, também, ao comunicar operações financeiras suspeitas teve como foco evitar a prática do crime de lavagem de dinheiro – noção de *criminal compliance*.

Nota-se que essa mudança convergiu para um ponto em que se tocam os institutos de *criminal compliance* e de *whistleblowing*, pois, apesar de a previsão ser para o âmbito interno da empresa ou da instituição financeira, ela prevê que o comunicante não possa ser responsabilizado. Ou seja, a lei obriga a criação de

²²Lei nº 9.613/98 com redação dada pela Lei nº 12.683/2013. “Art. 10. As pessoas referidas no art. 9º: I – identificarão seus clientes e manterão cadastro atualizado, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes; II – manterão registro de toda transação em moeda nacional ou estrangeira, títulos e valores monetários, títulos de crédito, metais, ou qualquer ativo passível de ser convertido em dinheiro, que ultrapassar limite fixado pela autoridade competente e nos termos de instruções por esta expedidas; III – deverão adotar políticas, procedimentos e controles internos, compatíveis com seu porte e volume de operações, que lhes permitam atender ao disposto neste artigo e no art. 11, na forma disciplinada pelos órgãos competentes. IV – deverão cadastrar-se e manter seu cadastro atualizado no órgão regulador ou fiscalizador e, na falta deste, no Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), na forma e condições por eles estabelecidas; V – deverão atender às requisições formuladas pelo COAF na periodicidade, forma e condições por ele estabelecidas, cabendo-lhe preservar, nos termos da lei, o sigilo das informações prestadas. § 1º Na hipótese de o cliente constituir-se em pessoa jurídica, a identificação referida no inciso I deste artigo deverá abranger as pessoas físicas autorizadas a representa-la, bem como seus proprietários. § 2º Os cadastros e registros referidos nos incisos I e II deste artigo deverão ser conservados durante o período mínimo de cinco anos a partir do encerramento da conta ou da conclusão da transação, prazo este que poderá ser ampliado pela autoridade competente. § 3º O registro referido no inciso II deste artigo será efetuado também quando a pessoa física ou jurídica, seus entes ligados, houver realizado, em um mesmo mês-calendário, operações com uma mesma pessoa, conglomerado ou grupo que, em seu conjunto, ultrapassem o limite fixado pela autoridade competente. Art. 10^A O Banco Central manterá registro centralizado formando o cadastro geral de correntistas e clientes de instituições financeiras, bem como de seus procuradores.” (grifo do autor).

²³Lei nº 9.613/98 com redação dada pela Lei nº 12.683/2013. “Art. 11. As pessoas referidas no art. 9º: I – dispensarão especial atenção às operações que, nos termos de instruções emanadas das autoridades competentes, possam constituir-se em sérios indícios dos crimes previstos nesta Lei, ou com eles relacionar-se; II – deverão comunicar ao COAF, abstendo-se de dar ciência de tal ato a qualquer pessoa, inclusive àquela à qual se refira a informação, no prazo de 24 (vinte e quatro) horas, a proposta ou realização: a) de todas as transações referidas no inciso II do art. 10, acompanhadas da identificação de que trata o inciso I do mencionado artigo; e b) das operações referidas no inciso I; III – deverão comunicar ao órgão regulador ou fiscalizador da sua atividade ou, na sua falta, ao COAF, na periodicidade, forma e condições por eles estabelecidas, a não ocorrência de propostas, transações ou operações passíveis de serem comunicadas nos termos do inciso II. § 1º As autoridades competentes, nas instruções referidas no inciso I deste artigo, elaborarão relação de operações que, por suas características, no que se refere às partes envolvidas, valores, forma de realização, instrumentos utilizados, ou pela falta de fundamento econômico ou legal, possam configurar a hipótese nele prevista. § 2º As comunicações de boa-fé, feitas na forma prevista neste artigo, não acarretarão responsabilidade civil ou administrativa. § 3º O COAF disponibilizará as comunicações por ele recebidas com base no inciso II do *caput* aos respectivos órgãos responsáveis pela regulação ou fiscalização das pessoas a que se refere o art. 9º. Art. 11-A. As transferências internacionais e os saques em espécie deverão ser previamente comunicados à instituição financeira, nos termos, limites, prazos e condições fixados pelo Banco Central do Brasil.”(grifo do autor).

estruturas de *compliance* para atender ao disposto no art. 10º (registro e transmissão de informações) e no art. 11º (comunicação de atividades suspeitas).

Afora isso, percebe-se que são institutos totalmente distintos, que, em determinado momento, aparentam atuar em consonância, mas como posto anteriormente²⁴: o agente *whistleblower* não pode ser o funcionário que está exercendo uma função de fiscalização, prevenção e regulação. Portanto, a título de exemplo, um *compliance officer* que comunique de atos ilícitos nos termos da Lei de Lavagem de Dinheiro é apenas um comunicante.

Apesar de não se confundirem os institutos – como exposto acima -, há de se destacar um último traço em comum: no Brasil, os conceitos tanto de *criminal compliance*, quanto de *whistleblowing*, talvez por serem fenômenos recentes, ainda parecem soar estranhos ao operador do Direito Penal.

1.3A LEGISLAÇÃO *WHISTLEBLOWING*: RAZÕES QUE EXPLICAM SEU SURGIMENTO

Neste ponto, pretende-se apresentar o fenômeno do *whistleblowing* sob uma perspectiva que permita lançar uma reflexão sobre o seu surgimento enquanto instituto jurídico-penal e, de que maneira, surgiram tais inovações legislativas.

1.3.1 Dados gerais

Sabe-se que, apesar de ser um instituto jurídico recente, sobretudo, em países como o Brasil onde o estudo ainda resta bastante incipiente, a origem – como citado – remonta aos idos de 1960, nos Estados Unidos. Como coloca Ramon Ragués i Vallès:

[...] los orígenes del actual auge de esta figura se sitúan en la década de 1960 y su irrupción está muy vinculada con el movimiento de defensa de los derechos civiles, la incapacidad de las empresas y

²⁴ Ponto 1.1.2.

la administración para contener los nuevos riesgos y diversos escándalos económicos y políticos; en las décadas siguientes estas denuncias permitieron descubrir hechos ilícitos de gran trascendencia: desde el caso Watergate hasta los fraudes de la industria tabaquera, pasando por escándalos empresariales tan relevantes como el de Enron²⁵.

Diante da conjuntura atual, não se pode negar que, ao lado dos avanços tecnológicos integrantes de nossa época, a criminalidade se apresentou ao século XXI de maneira bem mais organizada e especializada. Não por acaso, na explanação acima, quando se tratou do instituto da colaboração premiada houve a citação das sucessivas inovações legislativas que abarcaram o tema.

Nesse sentido, este estudo se propõe a afirmar que, conjuntamente à sofisticação da criminalidade, deve haver, como reflexo, a sofisticação da lei penal – e não apenas a hiperinflação penal desprovida de efetividade.

Faz-se necessário pensar o instituto do *whistleblowing* sob a perspectiva penal enquanto ferramenta de prevenção e mecanismo de descobrimento de comportamentos criminosos. Ademais, pensar em práticas delitivas vinculadas não apenas ao ambiente empresarial, como crimes contra o sistema financeiro nacional, contra o consumidor, contra o meio ambiente, dentre outros; como também, os crimes praticados contra a Administração Pública, crimes de fraude à licitação e crimes de corrupção.

A prevenção ocorre em virtude da comunicação, pelo informante, de um crime antes mesmo dele ocorrer ou se consumar, isto é, antes da efetiva lesão ao bem jurídico. É o caso, por exemplo, do funcionário de uma indústria de alimentos que, na condição de membro e, em função de seu acesso à informação e a práticas suspeitas, denuncia às autoridades competentes a utilização de uma substância tóxica existente em determinado produto que está na iminência de ser lançado no mercado para consumo do público.

De outra banda, verifica-se que mesmo depois de praticado o delito, o informante confere eficiência à investigação e ao descobrimento adequado dos fatos, vindo a indicar elementos ou a fornecer documentos que conduzam

²⁵RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 22

à necessária investigação e, conseqüentemente, responsabilização penal dos agentes infratores.

Em ambas as situações incide o mais legítimo interesse público na revelação feita pelo *whistleblower*. Como asseverou o criador da rede social que propiciou o mais revolucionário canal de denúncias, o portal *Wikileaks*, “a única razão para uma organização poderosa manter segredos é por saber que o público se oporia a eles.”²⁶

Por essa razão, diversos países, com destaque para os Estados Unidos, têm incentivado a comunicação de atividades supostamente criminosas praticadas dentro das empresas pelos mais variados instrumentos jurídicos. A razão advento da *Sarbanes-Oxley Act* de 2002 é, além de *prevent wrongdoing*, financeira, visto que a lei tem sua origem em escândalos do mercado financeiro. Tal dispositivo inovou ao estabelecer direitos e garantias a funcionários de empresas de capital aberto que fornecessem informações ou indícios sobre fraudes.

Destaca-se um dos mais notórios casos de fraude do mundo corporativo estadunidense: a fraude da gigantesca empresa de energia Enron²⁷, divisor de águas para os norte-americanos acelerarem o processo legislativo de incentivo e de proteção aos denunciantes, transpassando a esfera do setor público.

Não obstante, cumpre destacar que a vasta legislação norte-americana de proteção dos denunciantes de práticas delitivas²⁸ foi uma decisão política que se configurou como uma relação benéfica para ambos os lados, pois o *whistleblower* há de receber como recompensa um percentual do que estava sendo omitido do erário e, em contrapartida, os cofres públicos recuperam quantias enormes que talvez nunca se tivesse notícia.

²⁶ Cfr. JULIAN ASSANGE. **When Google Met Wikileaks**. Nova Iorque: OR Books, 2014, pp. 117.

²⁷ Ponto 1.3.4, “d”.

²⁸ Cabelançar luz sobre os dispositivos estadunidenses acerca da prática de *whistleblowing*, citando apenas as leis federais que incorporaram medidas específicas para incentivar a atuação de denunciante: *Safe Drinking Water Act* de 1974, *Energy Reorganization Act* de 1974, *Resource Conservation and Recovery Act* de 1976, *Toxic Substances Control Act* de 1976, *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* de 1980, *Surface Transportation Assistance Act* de 1982, *Whistleblower Protection Act* de 1989, *Clean Air Act* de 1990, *Pipeline Safety Improvement Act* de 2002, *Military Whistleblower Protection Act* de 2007, *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009, *Sarbanes-Oxley Act* de 2002 e, por fim, *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012* (WPEA), dentre outras legislações.

De acordo com a *Civil Fraud Division* do *US Department of Justice* houve, no país, somente no ano de 2014, a recuperação de U\$ 5,69 bilhões e, as mesmas fontes, apontam para uma estimativa de que, nos últimos cinco anos, o total de recuperações alcançaria o patamar de U\$ 20 bilhões²⁹.

Neste trabalho não se pretende fazer um julgamento de mérito sobre o fato dos Estados Unidos terem tornado praticamente todos os cidadãos em possíveis delatores – evidentemente, é um clássico exemplo da capitalização estadunidense, pois ao mesmo tempo que combatem à corrupção oferecendo proteção e incentivando seus cidadãos a tais práticas por meio de recompensas pecuniárias significativas, criam um panorama no qual o erário recupera somas significativas.

Em contrapartida, há de se notar que casos como os do ex-analista da *National Security Agency*, Edward Snowden, colocam, de certa maneira, em xeque o discurso que alinha a proteção do *whistleblower* com a prevenção de práticas antiéticas, imorais e ilegais – como se verificará.

Enfim, o reforço dos deveres de denúncia e a cominação de sanções pelo descumprimento, a estabilidade laboral do denunciante contra represálias – dever de readmissão e de indenização – e até mesmo a concessão de recompensas representam algumas formas concretas de fomento ao *whistleblowing* que podem ser encontradas atualmente na legislação estadunidense.

1.3.2 Internacionalização do fenômeno

Tratando da expansão internacional do fenômeno, apontar-se-á, primeiramente, as razões que deram propulsão ao tema para, então, abordar os textos legais – sobretudo, as convenções internacionais – que atribuem à figura do *whistleblower* um papel central para o descobrimento e a prevenção tanto da criminalidade empresarial como da corrupção no setor público.

De início, cumpre trazer que a internacionalização de leis de proteção aos *whistleblowers* se deve muito à influencia mundial da política e da economia

²⁹ Disponível em: <http://whistleblowerattorneys-blog.com/2014/11/u-s-department-justice-recovers-close-6-billion-false-claims-act-cases-2014.html>. Acesso em 04 de novembro de 2015.

estadunidense – país pioneiro na criação deste tipo de legislação. Nesse sentido, coloca Ramon Ragués i Vallès que:

esta voluntad de proteger e incentivar a los denunciantes se ha extendido hacia otros países fundamentalmente por dos razones: por un lado, por la obligación de adaptarse a la normativa estadounidense que tienen las filiales de las multinacionales cuya matriz se encuentra en aquel país o las empresas extranjeras que quieren cotizar en aquel mercado; y, por otro, a través de diversos convenios internacionales y recomendaciones de organizaciones supranacionales que han aconsejado enfáticamente la creación de regulación específica que ampare a los denunciantes³⁰.

Como referido, foi na primeira década do século XXI que se verificou com maior intensidade o processo de expansão internacional do *whistleblowing*. Desde então, diversos estados-membros da União Europeia, países asiáticos e africanos têm atuado à imagem e semelhança da política criminal dos países de tradição anglo-saxã³¹.

Tem-se, nesse quadro evolutivo, como verdadeiro divisor de águas, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção – ou, no original, *United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) Convention against Corruption* – que é o mais abrangente tratado internacional sobre prevenção e combate à corrupção.

Destacam-se alguns dos objetivos propostos pela *Convention against Corruption*: promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos. Ainda que não seja somente isso.

³⁰RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 24

³¹Cumpram destacar LUTTERBACH, *Die strafrechtliche Würdigung*, pp. 15 e ss., quem cita exemplos recentes de países europeus que, entre outros, aprovaram textos legislativos ou normas específicas de proteção aos *whistleblowers*. Na Ásia, cita os exemplos da Coreia do Sul e do Japão; no Oriente Médio, Israel; e, na África, Gana e Uganda.

Tal tratado inovou no combate e na prevenção à corrupção enquanto instrumento internacional juridicamente vinculante, pois impôs aos Estados Partes – além das diversas obrigações acima consignadas – a obrigação de proteção às pessoas denunciantes. Ademais, especificou que, caso o país não tenha previsão legal nesse sentido (legislação *whistleblowing*), deverá considerar a incorporação em seu ordenamento jurídico de um sistema que forneça proteção e, portanto, incentive os *whistleblowers* a reportar práticas ilícitas às autoridades competentes.

Destaca-se, nessa Convenção, a previsão expressa, de proteção para denunciante :

Article 33. Protection of reporting persons. 1. Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competent authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention³².

Dentre essas infrações a que se refere o artigo supracitado estão, a título de exemplo, os delitos contra a administração pública (corrupção ativa e passiva, tráfico de influências, desvio de recursos), mas também ofensas ao sistema financeiro (suborno no setor privado, lavagem de dinheiro e obstrução da justiça).

A Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção, ademais, deixa a critério dos Estados signatários a criação de medidas concretas de proteção que se considerem adequadas para proteger o sujeito denunciante sem exigir expressamente que este já tenha esgotado os canais internos de denúncia que possam vir a existir.

Além disso, no que diz respeito à adoção de medidas adequadas, propõe-se, ainda, conforme disposto no art. 13 desse tratado, a participação da sociedade também enquanto sujeitos passíveis de realizar denúncias e, para tal, se impõe que

³²Art. 33. Proteção a agentes denunciante. Cada Estado Parte deverá considerar incorporar em seu ordenamento legal interno medidas apropriadas para fornecer proteção contra qualquer tratamento injustificado para qualquer pessoa que de boa fé e com motivos razoáveis informar as autoridades competentes sobre quaisquer fatos relativos a delitos previstos nesta Convenção (tradução do autor).

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

os países facilitarão o acesso a canais de denúncia; garantido, inclusive, o anonimato do denunciante. Veja-se:

Article 13. Participation of society. 1. Each State Party shall take appropriate measures, within its means and in accordance with fundamental principles of its domestic law, to promote the active participation of individuals and groups outside the public sector, such as civil society, non-governmental organizations and community-based organizations, in the prevention of and the fight against corruption and to raise public awareness regarding the existence, causes and gravity of and the threat posed by corruption. This participation should be strengthened by such measures as: (a) Enhancing the transparency of and promoting the contribution of the public to decision-making processes; (b) Ensuring that the public has effective access to information; (c) Undertaking public information activities that contribute to nontolerance of corruption, as well as public education programmes, including school and university curricula; (d) Respecting, promoting and protecting the freedom to seek, receive, publish and disseminate information concerning corruption. That freedom may be subject to certain restrictions, but these shall only be such as are provided for by law and are necessary: (i) For respect of the rights or reputations of others; 16 (ii) For the protection of national security or ordre public or of public health or morals. 2. Each State Party shall take appropriate measures to ensure that the relevant anti-corruption bodies referred to in this Convention are known to the public and shall provide access to such bodies, where appropriate, for the reporting, including anonymously, of any incidents that may be considered to constitute an offence established in accordance with this Convention³³. (destaque do autor)

³³ Art. 13. Participação da sociedade.

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

- (a) Reforçar a transparência e promover a contribuição do público no processo de tomada de decisões;
- (b) Garantir ao público acesso efetivo à informação;
- (c) Empreender atividades de informação pública acerca da não tolerância à corrupção, assim como programas públicos de educação, incluídos nos currículos da escola e da universidade;

Por sua vez, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) promoveu, desde os anos 90, diversos textos em que aconselha a facilitação das denúncias como um importante instrumento de prevenção e de descobrimento de delitos tanto no setor público quanto no privado.

Nessa mesma linha, iniciativas como a Convenção sobre o Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais – no original, *OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*³⁴ - reflete, em sua essência, um compromisso dos Estados signatários de adequar suas legislações às medidas necessárias de prevenção e de combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros no âmbito do comércio internacional.

Tal dispositivo ainda não fazia alusão diretamente à conveniência de facilitar as denúncias. No entanto, com a expansão internacional do instituto do *whistleblower*, sobreveio, no ano de 2009, a *Anti-Bribery Recommendation*, ainda *OECD Recommendation for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials*³⁵ que veio para ratificar e inovar alguns pontos na prevenção e no combate à corrupção de funcionários públicos estrangeiros.

Destaca-se que a Recomendação da OCDE continha propostas no sentido de criar sistemas de fácil acesso para a realização de denúncias e, também, de proteger os agentes denunciadores. Conforme destaca Ramon Ragués i Vallès:

En concreto, la Recomendación IX aconseja a los países miembros que se aseguren de que “existen canales de fácil acceso para informar a las autoridades policiales y judiciales, de conformidad con sus principios jurídicos, para denunciar las

(d) Respeitar, promover e proteger a liberdade para buscar, receber, publicar e disseminar informação concernente à corrupção. Tal liberdade pode estar sujeita a algumas restrições, mas desde que estejam previstas em lei e sejam necessárias:

- i. Para respeitar os direitos e reputações de outrem;
- ii. Para a proteção da segurança nacional ou ordem pública ou saúde pública ou costumes morais

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

³⁴ Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

³⁵ Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/oecdantibriberyrecommendation2009.htm>

sospechas de actos de corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales” y de que “existen medidas apropiadas para facilitar la denuncia directa o indirecta, por parte de los funcionarios públicos, en particular de los que están destinados en el extranjero, a las autoridades policiales y judiciales, por medio de un mecanismo interno, de los presuntos actos de corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales detectados en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con sus principios jurídicos”. Igualmente se recomienda que los estados firmantes se aseguren “de que existen medidas adecuadas para proteger contra cualquier acto discriminatorio o disciplinario a los empleados del sector público y privado que denuncien de buena fe y sobre la base de sospechas razonables, presuntos actos de corrupción de funcionarios públicos extranjeros en las transacciones comerciales internacionales a las autoridades competentes”³⁶.

Assim, seguiu a OCDE com mais uma disposição que acompanhou a Recomendação de 2009, foi a *GoodPracticeGuidance*³⁷, que, por sua vez, também previu a proteção ao *whistleblower*.

Además, en la *Guía de Buenas Prácticas* que acompaña a la Recomendación se aconseja “permitir la comunicación interna y, dentro de lo posible, confidencial, así como la protección de los directores, ejecutivos y empleados y, en su caso, de los socios comerciales que no deseen cometer una infracción a la deontología y a las normas profesionales bajo las instrucciones o la presión de sus superiores jerárquicos, así como de los directores, ejecutivos y empleados y, en su caso, de los socios comerciales que deseen comunicar de buena fe y sobre la base de sospechas razonables, incumplimientos de la ley, de la deontología o de las normas profesionales que se produzcan dentro de la empresa”³⁸.

Em face dessas convenções, sobreveio, no panorama internacional, a primeira disposição específica sobre o tema. No ano de 2011, na reunião do G20 em Cannes, na França, foi criado o *G20 ANTICORRUPTION ACTION PLAN*³⁹, por meio do *G20 AnticorruptionWorkingGroup* cuja diretriz foi “support [to] the compendium of

³⁶RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 31.

³⁷Disponível em: <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44884389.pdf>

³⁸RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, 2013. p. 32.

³⁹ Disponível em: [http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_\(2013-2014\).pdf](http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/G20_Anti-Corruption_Action_Plan_(2013-2014).pdf)

*best practices and guiding principles for whistleblower protection legislation, prepared by the OECD, as a reference for enacting and reviewing, as necessary, whistleblower protection rules by the end of 2012.*⁴⁰

Durante o G20 *summit* de 2011, as 20 nações mais poderosas do mundo chegaram a um consenso acerca da legislação *whistleblowing* impondo que os países que não dispunham de proteção ao denunciante iriam decretar e implementar leis de proteção e de incentivo a tal instituo, conforme destacado:

9. The G20 countries that do not already have whistleblower protections will enact and implement whistleblower protection rules, drawing on the principles developed in the Working Group, for which Leaders expressed their support in Cannes and also take specific actions, suitable to the jurisdiction, to ensure that those reporting on corruption, including journalists, can exercise their function without fear of any harassment or threat or of private or government legal action for reporting in good faith⁴¹.

Cumprе destacar o papel fundamental da organização não governamental Transparência Internacional⁴² que contribuiu com documentos de extrema valia para as novas disposições legais sobre o tema, tais quais *Recommended Draft Principles for Whistleblowing Legislation (2009)*⁴³ e, também, *AlternativetoSilence: Whistleblower Protection in 10 European Countries (2009)*⁴⁴.

⁴⁰G20 Anti-CorruptionActionPlan Protection of Whistleblowers. Disponível em: <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

⁴¹Os países do G20 que ainda não dispõem de proteção ao *whistleblower* irão decretar e implementar leis de proteção ao *whistleblower* criadas de acordo com os princípios desenvolvidos no grupo de trabalho, o qual teve o apoio declarado dos líderes dos países na reunião em Cannes e, também, adotarão ações específicas, de acordo com a jurisdição, para garantir que os denunciantes de corrupção, incluindo os jornalistas, possam exercer sua função sem medo de qualquer assédio ou ameaça ou de ações judiciais por parte do setor privado ou do governo por ter denunciado de boa fé (tradução do autor).

⁴² <https://www.transparency.org/>

⁴³TransparencyInternational. **Recommended Draft Principles for Whistleblowing Legislation**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 04 de novembro de 2015.

⁴⁴TransparencyInternational. **AlternativetoSilence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 04 de novembro de 2015.

1.3.3 Boom legislativo

Apresentada a expansão internacional do fenômeno *whistleblowing*, parte-se para a elucidação do boom legislativo que ocorreu em diversos países muito em decorrência da influência dos tratados internacionais, da importância prática cada vez maior da figura do *whistleblower* e da crescente pressão internacional para criação desse recurso na prevenção e na luta contra a corrupção.

O presente estudo, valer-se-á, primeiramente, da organização não governamental *Blueprint for Free Speech*⁴⁵. Essa organização fornece dados de pesquisa e de análise visando à concretização da liberdade de expressão de acordo com Declaração de Direitos Humanos das Nações Unidas. Nesse sentido, objetivam encorajar a tomada de decisões com mais informações possíveis; aperfeiçoar a qualidade do debate público nessa área; fornecer as ferramentas de pesquisa necessária para ONGs, bem como para indivíduos que trabalhem com essa temática; e, por fim, remover as barreiras que impedem denúncias visando à redução da corrupção e a prevenção de transgressões por parte de agentes públicos e privados.

Para tal, organizaram um mapa-múndi que contém um panorama de todos os países que dispõem de *whistleblower protection laws*, isto é, países com legislação *whistleblowing*. Conforme trabalhado anteriormente: Estados Unidos, Reino Unido, Japão, África do Sul, Canadá, e Austrália são países que dispõem de legislação avançada a respeito da figura do *whistleblower* a fim de protegê-lo e de incentivar sua prática⁴⁶.

Na Europa, o atual estado da arte no que tange à legislação *whistleblowing* resta definido assim:

- (i) Rússia: desde 2004, existe a previsão legal para proteger *whistleblowers*, vítimas, testemunhas de eventos ilícitos sendo

⁴⁵ <https://blueprintforfreespeech.net/>

⁴⁶ *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 - WPEA* (Estados Unidos); o *Public Interest Disclosure Act – PIDA* (Reino Unido, 1998); o *Whistleblower Protection Act* (Japão, 2004); o *Protected Disclosures Act – PDA* (África do Sul, 2000); o *Public Servants Disclosure Protection Act – PSDPA* (Canadá, 2005); o *Public Service Code of Conduct* (Austrália, 2009).

imposta a obrigação de que para gozar de proteção os *whistleblowers* além de ter de realizar suas denúncias publicamente devem participar dos procedimentos judiciais e das audiências⁴⁷.

- (ii) Romênia: existe previsão legal para proteger o *whistleblower* desde a promulgação da Lei 571-2004⁴⁸
- (iii) Noruega: desde 2007, a partir do *WorkingEnvironmentAct*, o legislador norueguês introduziu proteção ao *whistleblower*, porém o fez apenas no âmbito do direito do trabalho, pois tratou-se de uma inovação vinculada ao Código do Trabalho.
- (iv) Eslovênia: desde 2010, a partir do *IntegrityandPreventionofCorruptionAct* existe previsão para proteção de *whistleblowers* tanto do setor público quanto do privado.
- (v) Bélgica: desde 2013, há uma lei federal que prevê proteção legal aos empregados do governo que realizarem denúncias. Havia, antes, uma previsão de 2004, mas apenas aplicada à jurisdição flamenga.
- (vi) Hungria: Em 2010 foi aprovada a primeira legislação *whistleblowing* no país, . Aprovada em 2013, a *ComplaintsandPublicInterestDisclosureAct* prevendo proteção ao *whistleblower* tanto do setor público quanto do setor privado; passou a vigorar em 2014.
- (vii) Irlanda: desde 2014, vige o *ProtectedDisclosuresAct* que prevê proteção legal para empregados do setor privado, do governo e de organizações sem fins lucrativos, incluindo a polícia nacional e as forças armadas que realizarem denúncias tanto no interna – para órgãos reguladores -, quanto externamente.
- (viii) Eslováquia: em 2014 foi aprovada a primeira lei *whistleblowing* do país, que cobre qualquer empregado que denuncie crimes, ou condutas antiéticas.

⁴⁷ <https://blueprintforfreespeech.net/document/russia>

⁴⁸ <http://www.right2info.org/resources/publications/laws-1/Law%20571-2004%20protection%20of%20whistleblowers.doc/view>

- (ix) Sérvia: No ano de 2014, depois de dois anos de um esforço do governo em conjunto com membros da comunidade internacional (ONGs e especialistas na matéria), foi aprovada uma lei de *whistleblowing* exemplar no país. Definida como uma das mais amplas legislações, pois busca proteger a todos empregados de quaisquer tipo de retaliação⁴⁹.
- (x) Grécia: aprovou a primeira lei de proteção ao *whistleblower* em 2014, a qual pretende proteger denunciante que levem às autoridades competentes informações válidas sobre práticas de corrupção. A lei ainda prevê que caso as autoridades verifiquem a veracidade dos fatos alegados pelo *whistleblower* não haverá persecução criminal por falso testemunho, calúnia, difamação, quebra de confidencialidade ou roubo de dados pessoais.

Além dos países europeus, cabe destacar, o panorama da legislação *whistleblowing* na África:

- (i) Moçambique: desde 2004, dispõe de uma Lei Anticorrupção, na qual há previsão para proteção de empregados tanto do setor público como do privado que denunciem atos de corrupção cometidos por servidores públicos⁵⁰.
- (ii) Gana: desde 2006, dispõe de uma lei específica (*stand-alone law*), o *Whistleblower Act* que prevê proteção para empregados tanto do setor público quanto do privado⁵¹.
- (iii) Libéria: desde 2009, conta com um decreto presidencial – *Executive Order n° 22* – para proteger *whistleblowers* tanto do setor público quanto do privado, dispondo de recompensa financeira no total de 5% da quantia recuperada pelo erário⁵².

⁴⁹ <http://whistleblowingnetwork.org/other-resources/governance-and-democratic-accountability/protection-of-whistleblowers/>

⁵⁰ MOÇAMBIQUE. Lei n° 06/2004, de 17 de junho.

⁵¹ Ghana Anti-Corruption Coalition. **A guide to Whistleblowing in Ghana**. Accra: 2010. Disponível em: <http://www.gaccgh.org/downloads/Training%20Manual%20and%20Guide/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf>

⁵² <http://www.whistleblowersblog.org/2009/12/articles/international/liberian-president-issues-executive-order-to-protect-whistleblowers/>

- (iv) Zâmbia: desde 2010, o *PublicInterestDisclosure (Whistleblower Protection) Act*, prevê proteção para empregados tanto do setor público quanto do privado.
- (v) Marrocos: o Parlamento marroquino, desde 2011, aprovou uma lei que prevê proteção ao *whistleblower* que denunciar qualquer ato de corrupção⁵³.

Na América do Sul, atualmente, apenas o Peru conta com legislação *whistleblowing*: são as Leyes No. 29542 e 27378 que dispõem, respectivamente, sobre proteção de denunciante no setor público envolvendo, principalmente, atos de corrupção na administração pública e, também, sobre proteção de vítimas, investigadores, especialistas e *whistleblowers* que levarem às autoridades práticas vinculadas ao crime organizado⁵⁴.

Na Ásia, além do Japão, apenas a Coreia do Sul e o Vietnã dispõem de legislação *whistleblowing*. Na Coreia do Sul, desde 2011, foi promulgada uma lei de *Protection of Public Interest Whistleblowers* que prevê proteção legal para denunciante tanto do setor privado quanto do público e, além disso, dispõe de recompensa financeira que, dependendo da quantia a ser recuperada ou poupada a partir da denúncia, pode atingir o patamar máxima de U\$2 milhões de dólares⁵⁵.

Por sua vez, o Vietnã, desde 2012, dispõe de um decreto que protege tanto cidadãos vietnamitas quanto estrangeiros que venham a realizar denúncias de práticas ilícitas no país. No caso da Índia, já foi redigido, desde 2011, o *Whistleblowers Protection Act* aguardando decreto presidencial para sua promulgação⁵⁶.

⁵³ <https://blueprintforfreespeech.net/document/morocco-overview>

⁵⁴ PERU. Ley No 29542, de 22 de junho de 2010. Esta norma modificou o art. 1o da Artículo 1.- Objeto de la Ley N° 27378, dando a seguinte redação para a “Ley de protección al denunciante en el ámbito administrativo y de colaboración eficaz en el ámbito penal”: Art. 1. La presente Ley tiene el objeto de proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano, que denuncien en forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.

⁵⁵ http://www.koreatimes.co.kr/www/news/opinion/2011/12/137_100008.html

⁵⁶ <https://whistleblowerjustice.net/indias-whistleblower-protection-act-progress-or-pandering/>

Além de tais países, cumpre destacar que, atualmente, há propostas de legislação *whistleblowing* em tramitação em diversas nações. São elas: México, Panamá, Itália, Croácia, Mongólia e Taiwan⁵⁷.

Há, ainda, países nos quais existem projetos de lei *whistleblowing* em debate parlamentar, são os casos da Colômbia, do Quênia, do Iêmen, da Arábia Saudita, da Albânia, da Holanda e da Islândia⁵⁸. Tem-se, por fim, que destacar que há países em que o debate sobre essa temática ainda não foi recepcionado e, em consequência disso, não há informações disponíveis.

1.3.4 Casos marcantes de *whistleblowers*

Optou-se, nesse ponto, trazer à luz alguns casos de destaque na doutrina internacional acerca da temática do *whistleblowing*. Para tal, iremos trabalhar, brevemente, a experiência de quatro *whistleblowers*. São eles (a) Edward Snowden, ex-analista da *National Security Agency*(NSA) dos Estados Unidos; (b) Chelsea Manning, ex-soldado do exército dos Estados Unidos; (c) Sherron Watkins, ex-funcionária da empresa de energia Enron; e (d) Hervé Falciani, ex-funcionário da sede do banco HSBC em Genebra, na Suíça.

Como se verá nas páginas que se seguem, os quatro casos escolhidos para análise apresentam cada qual suas peculiaridades. Cumpre adiantar que, por óbvio, os dois primeiros, à medida que envolvem órgãos de segurança pública interna e externa dos Estados Unidos enfrentam problemáticas específicas, pois ao mesmo tempo que são considerados *whistleblowers*, também são visto enquanto traidores⁵⁹.

a. Caso Snowden

O nome de Edward Snowden, sem via de dúvida, representa o *whistleblower* mais notório da atualidade, sendo considerado como propulsor para a prática de *whistleblowing*. É um caso que resta bastante emblemático e configura o ponto de partida para a análise de casos marcantes.

⁵⁷ <https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>

⁵⁸ <https://blueprintforfreespeech.net/whistleblowing-laws-map>

⁵⁹ <http://foreignpolicy.com/2014/02/27/whistleblower-or-traitor/>

Pode-se resumir sua trajetória como a de um jovem e leal analista da *National Security Agency*(NSA) que se tornou o mais famoso *whistleblower*, tendo sido responsável pelo maior vazamento de informações confidenciais de inteligência da história dos Estados Unidos. Edward Snowden foi do patamar de jovem patriota para o homem mais procurado da América⁶⁰.

No ano de 2013, através dos periódicos *The Guardian* e *The Washington Post*⁶¹, Edward Snowden tornou públicos detalhes de vários programas que constituem o sistema de vigilância global da NSA americana, sobretudo, do programa PRISM de vigilância de comunicações e de tráfego de informações.

De acordo com o *whistleblower* o referido programa PRISM permitiria aos analistas da NSA ter acesso com detalhes a atividades – incluindo áudio, vídeo, *chats*, fotografias, e-mails e documentos, dentre outros materiais – diretamente de computadores *Microsoft*, *Apple* ou do portal *Google*⁶².

Desde o ano de 2013, Edward Snowden vive na Rússia, país que lhe concedeu asilo político. O governo dos Estados Unidos acusou-o de subtração de propriedade do governo, comunicação não autorizada de informações de defesa nacional e comunicação intencional de informações classificadas como de inteligência para pessoa não autorizada – cada acusação prevê pena privativa de liberdade de 10 anos⁶³. Recentemente, a Casa Branca se negou a perdoar Edward Snowden em resposta a uma petição assinada por mais de 167 mil pessoas⁶⁴. Ele segue, até a data de hoje, vivendo asilado na Rússia.

b. Caso Manning

Chelsea Manning, nascida sob o sexo masculino e de nome Bradley Edward Manning é uma militar transexual do Exército dos Estados Unidos que foi – no dia 21 de agosto de 2012 – condenada, por uma corte militar, a 35 anos de prisão, por ter,

⁶⁰ <http://www.theguardian.com/world/2014/feb/01/edward-snowden-intelligence-leak-nsa-contractor-extract>

⁶¹ <https://www.washingtonpost.com/apps/g/page/politics/a-timeline-of-edward-snowdens-life/235/>

⁶² <http://edition.cnn.com/2013/06/09/politics/nsa-leak-identity/index.html>

⁶³ <http://apps.washingtonpost.com/g/documents/world/us-vs-edward-j-snowden-criminal-complaint/496/>

⁶⁴ <http://g1.globo.com/mundo/noticia/2015/07/casa-branca-se-nega-a-dar-perdao-presidencial-a-edward-snowden.html>

em 2010, entregado documentos confidenciais diplomáticos e das Forças Armadas dos Estados Unidos ao portal *Wikileaks*.⁶⁵

A soldado divulgou informações sigilosas que resultaram no escândalo conhecido internacionalmente como “Cablegate”, referência direta aos telegramas diplomáticos estadunidenses (chamados de *cables*) que começaram a ser publicados quando da ocorrência da prática de *whistleblowing* no ano de 2010 através do portal *Wikileaks* e de alguns periódicos⁶⁶.

Estima-se que Manning teria fornecido mais de 700 mil arquivos secretos, incluindo vídeos de confrontos das intervenções militares dos Estados Unidos. Quanto aos *cables*, telegramas diplomáticos do Departamento de Estado, estimou-se que foram divulgados aproximadamente 250 mil.

As acusações que enfrentou incluíam: ajudar o inimigo, através da divulgação proibida de documentos confidenciais da inteligência estadunidense; transmissão indevida de informação confidencial que colocou em risco a defesa nacional; e subtração de dados e de propriedade pública.

O veredito da Corte Militar, conforme referido, foi para condená-la a uma pena privativa de liberdade de 35 anos, mas cumpre destacar que a soldado foi absolvida da acusação mais severa que era ter ajudado o inimigo – o que poderia ter elevado sua pena até 90 anos de prisão⁶⁷.

Em contrapartida, Chelsea Manning foi sentenciada por ter violado diversas vezes o *Espionage Act*, uma vez que cometeu os ilícitos de copiar e disseminar documentos militares confidenciais, telegramas diplomáticos e informações sobre os detidos na prisão da Baía de Guantánamo, em Cuba⁶⁸.

c. Caso Enron

O caso Enron – referência à empresa denunciada – tem origem nas denúncias de fraude contábil realizadas pela *whistleblower* Sherron Watkins. Ela foi

⁶⁵FAYET JÚNIOR, Ney. **Do crime continuado**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. p. 5.

⁶⁶ <http://wikileaks.rsf.org/cable/2009/12/09BRASILIA1439.html>

⁶⁷ <http://www.dailytech.com/Manning+Not+Guilty+of+Aiding+The+Enemy+Faces+up+to+136+Years+in+Prison/article33066.htm>

⁶⁸ https://www.washingtonpost.com/world/national-security/judge-to-sentence-bradley-manning-today/2013/08/20/85bee184-09d0-11e3-b87c-476db8ac34cd_story.html

apontada no ano de 2002 como uma das personalidades do ano pela revista TIME⁶⁹, pois suas denúncias deram cabo a uma das maiores concordatas da história corporativa dos Estados Unidos⁷⁰.

Para apresentar seu caso, valer-se-á de seu próprio relato do desenrolar dos eventos⁷¹. Atenta-se ao fato de que, nesse caso, houve, por parte da denunciante, uma tentativa de resolver internamente o problema da fraude na contabilidade da empresa. Isto é, a funcionária optou, primeiramente, a levar as práticas ilícitas que descobrira aos seus superiores hierárquicos na empresa.

Antes de adentrar na sua narrativa, há de se destacar que se trata não apenas de um caso particular de whistleblowing, como se verá a seguir, mas também de um divisor de águas na postura legislativa dos Estados Unidos, porquanto, findo o processo de falência da empresa envolvida com a fraude, houve a edição do *Sarbanes-Oxley Act* para – dentre diversas medidas pretendidas – coibir que os superiores hierárquicos se omitissem quando da denuncia de funcionários no âmbito interno da empresa.

A Enron foi uma enorme empresa do ramo da energia que chegou a lucrar U\$ 101 bilhões ao ano e a contar com mais de 20.000 funcionários⁷². No terceiro trimestre de 2001, quando apresentou o resultado de seus rendimentos, revelou um enorme descompasso em sua contabilidade. Ato contínuo, os preços das suas ações despencaram e, depois desse anúncio, a *Securities Exchange Commission* (SEC) – equivalente de uma Comissão de Valores Mobiliários – coordenou um processo de investigação para apurar os resultados da empresa.

Ocorre que antes de haver o anúncio formal dos resultados da empresa no mercado financeiro, houve diversas tentativas infrutíferas por parte da *whistleblower*

⁶⁹ <http://content.time.com/time/specials/packages/0,28757,2022164,00.html>

⁷⁰ http://www.bbc.com/portuguese/economia/020128_esp_eronqa.shtml

⁷¹ WATKINS, Sherron. The Emperor's new clothes: My Enron story. In: CALLAND, Richard; DEHN, Guy. **Whistleblowing around the world: Law, Culture and Practice**. London: ODAC, 2004. p. 61-72.

⁷² WATKINS, Sherron. The Emperor's new clothes: My Enron story. In: CALLAND, Richard; DEHN, Guy. **Whistleblowing around the world: Law, Culture and Practice**. London: ODAC, 2004. p. 65.

Todos tentaram me convencer de que a minha análise estava errada, de que eu estava errada. Eles se perguntavam como é que uma das melhores bancas de advogados do estado e um dos melhores escritórios de contabilidade do país poderiam não ter visto todos os problemas? Eu comecei a me sentir muito vulnerável e alienada à medida em que meus colegas de trabalho começaram a me evitar. As pessoas reagiram como se eu quisesse destruir a empresa. No entanto, era exatamente esse medo, o conhecimento de que vinte mil empregados e muitos mais acionistas perderiam tudo se a Enron, de repente, entrasse em colapso, que me impedia de levar o caso à Securities Exchange Commission ou a mídia em primeiro lugar (tradução do autor).

de alertar seu superior hierárquico até culminar no ponto em que ela se viu obrigada a formalizar suas denúncias por meio de um memorando interno que, quando da fiscalização da SEC, foi crucial para investigação. Conforme narra Sherron Watkins:

Everyone tried to convince me that my analysis was wrong, that I was wrong. They would ask how could one of the state's best law firms and one of the country's best accounting firms have missed all of the problems? I began to feel vulnerable and alienated as my colleagues began avoiding me. People acted as though I wanted to tear down the company. However, it was that very fear, the knowledge of the 20 000 employees and many more stock-holders that would lose if Enron collapsed suddenly, that had kept me from going either to the Securities Exchange Commission or the media in the first place⁷³.

Posto este relato, cabe pontuar algumas especificidades da conduta da *whistleblower* da Enron. A um, cumpriria destacar que ela cumpriu à risca com os requisitos para se enquadrar na figura de denunciante ora estudada, mesmo que à primeira vista sua denúncia tenha restado mal sucedida, pois, no caso, seu superior hierárquico fez “vista grossa”. Não obstante, na condição de funcionária levou ao conhecimento de sua autoridade – no âmbito da empresa – as práticas ilícitas que descobrira. Além disso, como salientou, tomou essa decisão, pois acreditava que seria mais benéfica à empresa do que ir diretamente às autoridades externas ou à mídia.

A dois, o fato particular de Sherron Watkins ter se tornado uma *whistleblower* após a realização das denúncias, pois somente no momento em que se deu a fiscalização por parte da *Securities Exchange Commission*(SEC), como se depreende de sua fala abaixo:

⁷³Todos tentaram me convencer de que minha análise estava errada e de que eu estava errada. Eles se perguntavam como é que um dos melhores escritórios de advocacia do estado e uma das melhores empresas de contabilidade do país poderiam ter deixado passar os problemas que eu apontava. Eu comecei a me sentir vulnerável e alienada na medida em que meus colegas começaram a me evitar. As pessoas agiam como se eu quisesse destruir a empresa. No entanto, era exatamente esse medo, o conhecimento de que vinte mil empregados e muitos mais acionistas perderiam tudo se a Enron entrasse em colapso, fora isso que me tinha me impedido de ir diretamente a SEC ou a mídia em primeiro lugar (tradução do autor).

I never consciously chose to be a whistleblower. I never even considered myself as one until later on, until my memos became the “smoking guns”. At the time of writing the memos and going to my boss, I was trying to help the company. I was notifying the correct person of the problem and passing the responsibility onto him. I was doing all that I could, and I truly believed that my superior would do the right thing⁷⁴.

Escrevendo sobre a sua experiência, a *whistleblower* ainda problematiza diversas questões acerca de realizar denúncias e a dimensão das consequências dessa conduta. Primeiramente, aborda a questão do suporte jurídico que foi necessário para ela:

When it became clear that my superior was not going to launch a true investigation, since he hired the law firm that was implicated in the misdeeds, I started to worry about my own position. [...] I contacted a lawyer and although he represented companies, and not employees, he did tell me that whistleblower protections were only available if the employee was asked to do something illegal. That was not my case, so I prepared myself for being fired. Nevertheless, I thought that my dismissal would be a private matter. I was unprepared for the media circus that happened months later on January 2002 when the congressional committee investigating Enron collapse found my memos in a box of documents and made them public⁷⁵.

⁷⁴WATKINS, Sherron. The Emperor’s new clothes: My Enron story. In: CALLAND, Richard; DEHN, Guy. **Whistleblowing around the world: Law, Culture and Practice**. London: ODAC, 2004. p. 69.

Eu nunca escolhi conscientemente ser uma *whistleblower*. Eu inclusive nunca tinha me considerado uma até mais adiante, até que os memorandos que havia escrito se tornaram “smoking guns”. Na época em que escrevi os memorandos para o meu chefe eu estava tentando ajudar a companhia. Eu estava notificando a pessoa correta do problema que havia descoberto e estava passando a responsabilidade para ele. Eu estava fazendo tudo o que podia e eu sinceramente acreditava que o meu superior hierárquico iria fazer a coisa certa (tradução do autor).

⁷⁵WATKINS, Sherron. The Emperor’s new clothes: My Enron story. In: CALLAND, Richard; DEHN, Guy. **Whistleblowing around the world: Law, Culture and Practice**. London: ODAC, 2004. p. 71.

Quando se tornou claro para mim que meu superior não iria abrir uma verdadeira investigação, já que ele contratara o mesmo escritório de advocacia que estava envolvido com as malfetorias, eu comeci a me preocupar com a minha própria posição [...] Eu contatei um advogado e embora ele tenha me dito que representava empresas e não empregados, ele me alertou que as proteções ao *whistleblower* somente estavam disponíveis se o empregado tivesse sido demandado a realizar algo ilegal. Esse não era o meu caso, então eu me preparei para ser demitida. No entanto, eu pensei que a minha demissão seria um assunto privado. Eu estava despreparada para o circo midiático que aconteceu meses depois em janeiro de 2002 quando a comissão do congresso que investigava o colapso da Enron encontrou os meus memorandos numa caixa de documentos e os tornou públicos (tradução do autor).

Enfim, Sherron Watkins alega que não se arrependeu e que faria tudo de novo, apenas coloca que há um longo caminho para que o empregado que aja corretamente seja recompensado, e não o contrário. Ela destaca que:

Although I will probably never again receive a traditional job in the private sector, my former colleagues are haunted by different demons: that either they will be considered not smart enough to have figured out the falsities of Enron, or not brave enough to have said something, or they were somehow involved in the complicity. At the end of my tenure at Enron there was a lot of hostility towards me because people were afraid of what I might do next. I got to the point that no one would meet with me without his or her lawyer present. I still live in Houston, and have run into old colleagues. They mainly look away; I think it is because I make them feel like cowards⁷⁶.

d. Caso HSBC

O caso conhecido como *SwissLeaks*⁷⁷ configura-se exemplo emblemático de *whistleblowing*, pois, Hervé Falciani, na condição de engenheiro de sistemas de informática do banco HSBC de Genebra, na Suíça, levou ao conhecimento das autoridades do sistema de justiça francês, no ano de 2009, o que foi considerada a “fraude fiscal do século”: uma lista com aproximadamente 130.000 indivíduos diretamente envolvidos com crimes de evasão de divisas cancelados pela sede do banco na Suíça⁷⁸.

⁷⁶WATKINS, Sherron. The Emperor’s new clothes: My Enron story. In: CALLAND, Richard; DEHN, Guy. **Whistleblowing around the world: Law, Culture and Practice**. London: ODAC, 2004. p. 72.

Mesmo que eu nunca mais receba um emprego tradicional no setor privado, meus antigos colegas são perseguidos por diferentes demônios: de serem considerados não inteligentes o suficiente para ter descoberto as fraudes da Enron ou de não terem sido corajosos o suficiente para falar algo ou de alguma maneira estarem envolvidos em cumplicidade. No final do meu afastamento na Enron houve bastante hostilidade contra mim, pois as pessoas tinham medo do que eu poderia fazer na sequência. A situação chegou ao ponto de ninguém querer me encontrar sem estar acompanhado de seu advogado. Eu ainda vivo em Houston e tenho encontrado ex-colegas. A maioria deles desvia o olhar. Eu acredito que é porque eu os faço parecer covardes (tradução do autor).

⁷⁷Referência explícita ao portal *wikileaks* criado por Julian Assange para ampla divulgação de informações na rede mundial de computadores por meio do qual foi possível que as denúncias de diversos *whistleblower* viessem a conhecimento público. Para acessar o conteúdo: www.wikileaks.org

⁷⁸ <http://www.icij.org/project/swiss-leaks/whistleblower-thief-hero-introducing-source-data-shook-hsbc>

Nota-se que o caso se encaixa perfeitamente na definição de *whistleblower*, visto que um ex-membro de uma organização bancária levou ao conhecimento das autoridades práticas ilícitas ocorrendo sob coordenação da empresa em que trabalhava. Depois de ter assoprado o apito, a *lista Falciani*, maneira como parte da imprensa internacional a abordou, chamou a atenção da comunidade internacional, pois trouxe à luz, além da problemática de *taxevasion*, a temática dos paraísos fiscais e sua relação íntima com o sistema financeiro.

No entanto, na visão do HSBC, o ex-funcionário, que logo após a denúncia foi se refugiar em Paris, teria subtraído dados do banco e tentado revendê-los mundo afora⁷⁹. Ocorre que, conforme a legislação suíça, Hervé Falciani teria realizado a subtração de dados do sistema privado do banco – protegidos pelo sigilo bancário - e, assim, a Justiça suíça expediu um mandado internacional de prisão para o *whistleblower* que foi detido, primeiramente, quando chegou na França e depois, mais uma vez, na Espanha.

No ano de 2012, Hervé Falciani desembarcou em Barcelona, mas chegando em solo espanhol foi preso em decorrência do mesmo mandado internacional de prisão. Foi solto provisoriamente depois de ser mantido sob vigilância do Estado espanhol em condições de segurança máxima, pois havia grande temor pela sua vida⁸⁰.

Apenas em 2013 que a *Audiencia Nacional*, corte superior da Espanha a quem compete a jurisdição de crimes internacionais, decidiu não extraditar o *whistleblower* sob o fundamento de que as informações por ele providenciadas ensejavam fortes suspeitas de atividades ilícitas e, também, porque na legislação espanhola não há o conceito legal de *banksecrecy* como na Suíça.

Nota-se que, tanto na França quanto na Espanha, foram divulgados às autoridades os nomes da lista *Falciani*, dos cidadãos que teriam cometido crimes de evasão de divisas ou de sonegação fiscal⁸¹. Inclusive, na França, levou a alcunha de *Lagardeliste* a *liste Lagarde* em referência a Christine Lagarde, ministra das finanças

⁷⁹ <http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8562381.stm>

⁸⁰ http://politica.elpais.com/politica/2013/04/19/actualidad/1366401771_131857.html

⁸¹ http://www.eldiario.es/zonacritica/Falciani-espanol-paradigma-corrupcion-estructural_6_142845737.html

à época, que teve à sua disposição uma lista com 8.230 cidadãos franceses que teriam fugido da arrecadação tributária nacional⁸².

Isto posto, volta-se à sucessão de eventos que seguiram após o ato de *whistleblowing* por parte de Hervé Falciani. Em novembro de 2015 foram julgadas as acusações realizadas pela Procuradoria Suíça, em 2014, de espionagem industrial, obtenção não autorizada de dados privados e violação de segredo bancário⁸³. Num julgamento que pode ser definido pela chamada do periódico britânico The Guardian: *the whistleblower who exposed wrongdoing at HSBC's Swiss private bank has been sentenced to five years in prison by a Swiss court*⁸⁴.

Além disso, cabe destacar que há, na legislação suíça, vasta legislação *whistleblowing*. A Suíça dispõe de ordenamento jurídico que prevê tal instituto e, além de incentivar, o assegura para que realize a denúncia, tanto no âmbito civil quanto no âmbito penal. Ocorre que o agente denunciante ao consolidar seu comportamento pode incorrer em diversos delitos previstos na legislação penal suíça.

No que tange às diversas infrações a que está sujeito de cometer um *whistleblower* quando da denúncia, os pesquisadores suíços Carlos Carranza e Sébastian Micotti colocam que⁸⁵:

[...] O *whistleblower*, por outro lado, corre o risco de ser perseguido penalmente depois de ter realizado sua denúncia. Isso se verifica, sobretudo, em casos de divulgação externa à empresa, seja por difamação ou por atentar contra a personalidade das pessoas visadas na denúncia, seja por violação de segredo decorrente da função – tal como o segredo bancário, notadamente (tradução livre do texto original)⁸⁶.

⁸²<http://www.latribune.fr/actualites/economie/union-europeenne/20121102trib000728650/liste-lagarde-une-histoire-rocambolesque-en-10-dates.html>

⁸³<http://www.bbc.com/news/world-europe-31296007>

⁸⁴ <http://www.theguardian.com/news/2015/nov/27/hsbc-whistleblower-jailed-five-years-herve-falciani>

⁸⁵ CARRANZA, Carlos Jaico; MICOTTI, Sébastian. **Whistleblowing: Perspectives endroitsuisse**. Genève: Schulthess Médias Juridiques SA, 2014, p.64.

⁸⁶ Texto original: Le *whistleblower* risque par ailleurs de faire l'objet de poursuites pénales, suite à son comportement. Ceci est surtout vrai en cas de divulgation externe à l'entreprise, soit pour diffamation ou pour atteinte à la personnalité des personnes visées par la dénonciation⁸⁶, soit pour violation d'un secret de fonction, d'affaires ou professionnel – tel le secret bancaire, notamment.

É dizer, o sujeito denunciante não está imune de incorrer em tipos penais previstos na legislação de seu país. Percebe-se *in casu* que foi exatamente o que ocorreu quando do desdobramento do evento *Swissleaks*, pois, conforme a legislação suíça, Hervé Falciani não apenas atentou contra o sistema bancário quando recolheu as informações sobre os *taxevaders*, como também incorreu nos tipos penais abaixo dispostos (violação de segredo comercial e de segredo bancário). Tal previsão resta muito bem colocada nas palavras dos autores suíços quando elencaram que:

O whistleblower não poderá, ainda, se considerar imune à persecução penal se os elementos probatórios que colheu trazem consigo um problema de legalidade. A problemática é particularmente sensível nessa área em que exista uma obrigação legal ou contratual de denunciar determinadas irregularidades, tais quais os casos de fraude ou de estelionato realizadas no âmbito da empresa – os colaboradores da empresa, frequentemente, não podem recolher provas documentais se estas estiverem cobertas pelo segredo comercial (previsto no art. 162 do Código Penal suíço), ou o segredo bancário (previsto no art. 47 da Lei Federal Bancária) [...] (tradução livre do texto original)⁸⁷.

Nesse sentido, conforme excerto disposto acima, resta evidente que a coleta dos documentos comprobatórios do sistema de dados do banco, por parte de Hervé Faciani, era expressamente proibida, pois esbarrava tanto no Código Penal, em seu artigo 162, quanto na Lei de Bancos da Suíça, em seu artigo 47, que previam ambas a proteção do segredo comercial e do segredo bancário, respectivamente. Senão, veja-se a disposição de ambos os textos legais:

⁸⁷ [...]Le *whistleblower* ne pourra, là encore, pas se considérer à l'abri de toute suite pénale, si la collecte des éléments de preuve pose à son tour un problème de légalité. La problématique est particulièrement sensible dans les domaines où il existe une obligation légale ou contractuelle de dénoncer certaines irrégularités, tels que des cas de fraude ou d'escroquerie réalisés à l'interne d'une entreprise – les collaborateurs ne pouvant souvent pas recueillir de preuves documentaires, celles-ci étant couvertes par le secret commercial (art. 162 CP)⁸⁷ ou le secret bancaire (art. 47 LB)⁸⁷, voire le secret de fonction (art. 320 CP) si le dénonciateur est membre de la fonction publique, ou enfin constituer un service de renseignements économiques (art. 273 CP) si les données sont rendues accessibles à un organisme étranger, voire dans des cas bien particuliers, une divulgation de débats officiels secrets (art. 293 CP).

Art. 162 :

Aquele que revelar segredo de fabricação ou segredo comercial que lhe estava sob guarda em decorrência de obrigação legal ou contratual, aquele que utilizar esta revelação a seu benefício próprio ou a de terceiro, será punido de uma pena privativa de liberdade de até três anos ou de uma pena pecuniária⁸⁸.

Art. 47:

¹ Será punido de pena privativa de liberdade de até três anos ou de pena pecuniária aquele que intencionalmente:

a. Na sua qualidade de membro, empregado, mandatário ou operador de banco, ou ainda membro de sociedade de auditoria, revelar segredo a ele confiado ou cujo conhecimento ele teve em razão de seu cargo ou de seu emprego.

b. Incita outro a violar segredo profissional.

c. Revela segredo que lhe confiado no sentido da alínea “a” ou explora esse segredo em seu benefício próprio ou em benefício de terceiro.

^{1bis} Será punido de pena privativa de liberdade de até cinco anos ou de pena pecuniária aquele que obtém por ele mesmo ou por terceiro vantagem pecuniária agindo conforme as alíneas “a”, “b” e “c”.

² Se o autor agiu por negligência, ele será punido de multa de até 250.000 francos suíços.

³ Em caso de reincidência dentro dos cinco anos passados de uma condenação transitada em julgado, a pena pecuniária será de 45 dias-multa no mínimo.

⁴ A violação segredo profissional resta punível mesmo quando o cargo, o emprego, ou o exercício da profissão já tenha encerrado.

⁸⁷Art. 162 :

Celui qui aura révélé un secret de fabrication ou un secret commercial qu'il était tenu de garder en vertu d'une obligation légale ou contractuelle, celui qui aura utilisé cette révélation à son profit ou à celui d'un tiers, sera, sur plainte, puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire⁸⁸.

⁵ As disposições da legislação federal e cantonal sobre a obrigação de informar a autoridade e de testemunhar na justiça são reservadas.

⁶ A persecução e o julgamento das infrações previstas pela presente disposição são de incumbência cantonal. As disposições gerais do código penal são aplicáveis (tradução livre do texto original)⁸⁹.

Pontua-se que, conforme os dispositivos supracitados, o whistleblower Hervé Falciani estava trabalhando no banco na condição de analista do sistema de informática, condição *sinequa non* para, ao mesmo tempo, poder configurar sua denúncia enquanto *whistleblowing* e, também, enfrentar os impedimentos legais específicos do país em que trabalhava.

Dessa maneira, não há de se negar que estava exercendo uma função que, evidentemente, incidia a obrigação legal e contratual de manter o segredo comercial. Contudo, como apontam Carlos Carranza e Sébastian Micotti, na Suíça, muitas vezes o sujeito denunciante enfrenta essa situação de incerteza frente a

⁸⁹Article 47:

¹ Est puni d'une peine privative de liberté de trois ans au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui, intentionnellement:

a. en sa qualité d'organe, d'employé, de mandataire ou de liquidateur d'une banque, ou encore d'organe ou d'employé d'une société d'audit, révèle un secret à lui confié ou dont il a eu connaissance en raison de sa charge ou de son emploi;

b. incite autrui à violer le secret professionnel;

c. révèle un secret qui lui a été confié au sens de la let. a ou exploite ce secret à son profit ou au profit d'un tiers.

^{1bis} Est puni d'une peine privative de liberté de cinq ans au plus ou d'une peine pécuniaire celui qui obtient pour lui-même ou pour un tiers un avantage pécuniaire en agissant selon l'al. 1, let. a ou c.3

² Si l'auteur agit par négligence, il est puni d'une amende de 250 000 francs au plus.

³ En cas de récidive dans les cinq ans suivant une condamnation entrée en force, la peine pécuniaire est de 45 jours-amende au moins.

⁴ La violation du secret professionnel demeure punissable alors même que la charge, l'emploi ou l'exercice de la profession a pris fin.

⁵ Les dispositions de la législation fédérale et cantonale sur l'obligation de renseigner l'autorité et de témoigner en justice sont réservées.

⁶ La poursuite et le jugement des infractions réprimées par la présente disposition incombent aux cantons. Les dispositions générales du code pénal sont applicables

amplitude de sua proteção⁹⁰. No caso analisado, conforme ordenamento jurídico suíço, o *whistleblower* teria incorrido em diversos tipos penais.

Cumpra dizer, por fim, que Hervé Falciani foi condenado *in absentia* à pena de 05 (cinco) anos de prisão pela Justiça suíça que entendeu que a sua motivação não seria de *whistleblowing* e, ademais, que não se tratavam de crimes sem vítimas. Além disso, o próprio HSBC foi multado em, aproximadamente, €30 mi pelas autoridades de Genebra, assim como, no processo criminal conduzido pela Procuradoria francesa há outro litígio sancionatório milionário⁹¹.

Percebe-se por que os casos trazidos à Justiça pelo *whistleblowing* realizado pelo ex-funcionário do HSBC lhe elevaram ao patamar de “o técnico de informática que virou o ‘Snowden dos bancos’”⁹².

2. Atual estado da arte no Brasil e análise legislativa

Nesta segunda parte do estudo, pretende-se traçar uma análise, primeiramente, do panorama atual do Brasil frente aos compromissos internacionais dos quais o país é signatário e que envolvem, diretamente, a figura do agente denunciante e sua necessária proteção. A partir daí, a análise segue lançando luz sobre o primeiro Projeto de Lei que existe no país e sobre o incipiente debate parlamentar.

Isto posto, abordar-se-á os requisitos necessários para a implementação de uma legislação *whistleblowing* de acordo com a doutrina especializada nessa criação legislativa específica. Na sequência, será desenvolvida a problemática da motivação dos agentes denunciadores em face das consequências oriundas dos seus próprios atos e de que maneira há de se valorar essa questão.

Ademais, seguindo sempre com a proposição de que tal instituto jurídico-penal pode ser um instrumento efetivo tanto na prevenção quanto no descobrimento de práticas delitivas, irá se propor a reflexão da recompensa financeira na legislação

⁹⁰ CARRANZA, Carlos Jáico; MICOTTI, Sébastian. **Whistleblowing: Perspectives endroitsuise**. Genève: Schulthess Médias Juridiques SA, 2014, p.67.

⁹¹ <http://www.theguardian.com/news/2015/nov/27/hsbc-whistleblower-jailed-five-years-herve-falciani>

⁹² <http://oglobo.globo.com/brasil/herve-falciani-tecnico-de-informatica-que-virou-snowden-dos-bancos-15571852>

whistleblowing sob o viés de problematizar essa que parece ser, para parte da doutrina, a opção mais efetiva.

Em suma, nesta parte final, o trabalho se propõe a expor alguns pontos convergentes na doutrina – tal qual a questão dos requisitos de uma legislação *whistleblowing* –depois de tecer uma análise do estado da arte no Brasil. Por fim, pretende-se deixar algumas questões em aberto sobre esse fenômeno e a sua possível adequação ao caso brasileiro, sobretudo, a partir da seguinte questão: é possível pensar a prática de *whistleblowing* enquanto uma estratégia de política criminal? Isto é, há de se fomentar a prática denúncias?

2.1. O ESTADO DA ARTE DA LEGISLAÇÃO *WHISTLEBLOWING* NO BRASIL

2.1.1 O compromisso do Estado brasileiro com os tratados internacionais.

O panorama atual acerca de legislação *whistleblowing* é desalentador e, ao que parece, caminha a passos lentos. No âmbito internacional, cumpre ressaltar que o Brasil aprovou por meio do Decreto nº 4.410 de 2002, a Convenção Interamericana contra a Corrupção, a qual prevê no item 8º de seu art. 3º, que os Estados ficam comprometidos a criar sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção.

Antes disso, o país, através do Decreto Presidencial nº 3.678 de 2000, tornou-se signatário da Convenção da OCDE sobre o Combate da Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais. Esse tratado determinou *grosso modo* que, em todos os Estados signatários, passasse a ser delito criminal o oferecimento, a promessa ou a doação de vantagem pecuniária ou de outra natureza indevida a um funcionário público estrangeiro, direta ou indiretamente, no intuito de que, por meio de ação ou omissão no desempenho de suas funções oficiais, esse funcionário realizasse ou dificultasse transações ou obtenha outras vantagens ilícitas na condução de negócios internacionais.

Destaca-se que não houve, de início, previsão alguma acerca de proteção ao agente *whistleblower*. Tal menção ocorreu apenas quando da Recomendação de 2009 que visou aperfeiçoar a Convenção. Então, houve, por fim, menção ao instituto

quando foi aconselhado aos países membros que garantissem a existência de canais de fácil acesso para informar as autoridades policiais e judiciais de denúncias relativas à suspeita de atos de corrupção dos funcionários públicos nas transações comerciais internacionais.

Na mesma linha, por meio do Decreto Presidencial nº 5.687 de 2006, o país aprovou a Convenção de Mérida, também denominada Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Esta, por sua vez, além de firmar o posicionamento de que cada Estado Parte deve considerar a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico medidas de proteção aos denunciantes (art. 33^o)⁹³, propõe, ainda, a adoção de medidas apropriadas para garantir que aos denunciantes, anonimato à parte, fácil acesso aos órgãos competentes (art. 13^o)⁹⁴ – como já referido⁹⁵.

Há de se notar que o Brasil está fortalecendo as suas instituições responsáveis pela prevenção e combate à corrupção. Não restam dúvidas de que esse processo tem muito da influência direta dos compromissos internacionais dos quais o país é signatário. Nesse sentido, a Controladoria-Geral da União (CGU), desde que foi criada, realiza ações de auditoria e apuração de fraudes e de desvios de recursos públicos; muitas vezes, realiza tais medidas em parceria com a Polícia

⁹³Art. 33. Proteção a agentes denunciadores. Cada Estado Parte deverá considerar incorporar em seu ordenamento legal interno medidas apropriadas para fornecer proteção contra qualquer tratamento injustificado para qualquer pessoa que de boa fé e com motivos razoáveis informar as autoridades competentes sobre quaisquer fatos relativos a delitos previstos nesta Convenção (tradução do autor).

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

⁹⁴ Art. 13. Participação da sociedade.

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

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

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

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

⁹⁵ Ponto 1.3.2.

Federal, com o Ministério Público Federal e com os Ministérios Públicos dos Estados. Isto resta inegável: há uma agenda anticorrupção no país - e as instituições citadas acima trabalham bastante em prol dessa causa.

Ocorre que, por enquanto, não foram colocados em prática os sistemas propostos por ambos os artigos da Convenção de Mérida que impõem os deveres de criação legislativa de proteção ao *whistleblower* e de que sejam propiciados canais de livre acesso para facilitar as denúncias.

Por fim, vale lembrar que, em 2010, quando da reunião da Cúpula do G20, por meio do *G20 Anti-Corruption Working Group – AWG*, colocou-se na agenda internacional de combate à corrupção que a proteção dos denunciantes é de alta prioridade para todos os países-membros. Contudo, o país prossegue deveras omissos em suas obrigações internacionais de criar tais legislações.

2.1.2 O primeiro Projeto de Lei e o debate parlamentar sobre o tema

No que tange ao âmbito legislativo nacional, como referido, existe o Projeto de Lei nº 1701/2011, da Câmara Federal dos Deputados, que tramita desde 2011, com o intuito de instituir o “Programa Federal de Recompensa e Combate à Corrupção”.

No Brasil, é possível detectar, conquanto que superficialmente, a institucionalização do *whistleblowing* no artigo 7º, VIII, da denominada Lei Anticorrupção (Lei nº 12.846/2013) ao prescrever que, na aplicação das sanções administrativas serão levados em consideração, entre outros critérios, a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

Há, ainda, a previsão da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011) que aborda, de certa maneira o tema quando prevê, nos termos do artigo 126-A que nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade competente para apuração de informação concernente à

prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício do cargo, emprego ou função pública.

Afora isso, ao contrário do sistema estadunidense, o Brasil não possui marco legal para o *whistleblowing*. Essa situação naturalmente acarreta enorme insegurança jurídica, pois o informante está sujeito, em tese, a responder pelos crimes de divulgação de segredo (art. 153 do Código Penal) e de violação de segredo profissional (art. 154 do Código Penal), além, obviamente, da possibilidade, nada remota, de sofrer uma ação civil de natureza indenizatória.

Embora a própria Lei de Acesso à Informação seja um avanço, ela não dispõe de instrumentos específicos para propiciar a denúncia (canais de denúncia ou órgãos internos de colaboração), tampouco trata de recompensa para estimular tal prática (*rewards systems*) e nem sequer cita mecanismos de proteção ao informante. Além disso, refere-se apenas e exclusivamente a servidores públicos federais, questão já superada na maioria dos países que se valem desse tipo de legislação e cuja previsão se estende tanto a empregados públicos, quanto aos do setor privado.

Faz-se necessário apontar a contribuição de Juliana Oliveira quando afirma:

[...] tais dispositivos não podem ser considerados como uma efetiva legislação *whistleblowing* no formato existente nos países já citados. Além da falta de instrumentos específicos para propiciar a denúncia, como mecanismos de proteção real ao informante e percepção de parte dos valores recuperados, eles (referência a Lei de Acesso à Informação) se referem exclusivamente a servidores públicos federais⁹⁶.

Com a intenção de sanar alguns desses problemas é que foi proposto o Projeto de Lei nº 1701/2011, o qual conduz o debate sobre a urgência de uma legislação de *whistleblowing* no país. Tal projeto prevê recompensa pecuniária ao informante que contribui para elucidação de crime contra a Administração e Patrimônio Públicos, como indicaseu segundo capítulo, intitulado “Da Recompensa Devida Ao Informante”, o art. 4º:

⁹⁶OLIVEIRA, Juliana M. F. **A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. p. 13

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

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

Não restam dúvidas de que todas as críticas estrangeiras serão aqui reproduzidas, porém há de se destacar que, finalmente, há uma oportunidade para que a comunidade acadêmica e os profissionais das diversas áreas envolvidas possam debater e contribuir para aprimorar tal projeto. Do contrário, o país prosseguirá omissa em sua obrigação de criar referida legislação.

2.2 REQUISITOS DE UMA LEGISLAÇÃO *WHISTLEBLOWING*

Optou-se por tratar de critérios específicos para a criação de um ordenamento protetivo em relação à figura do agente denunciante. Desse modo, esta parte do estudo está voltada para lançar luz sobre a possibilidade do desenvolvimento legislativo nesse sentido.

Ainda uma vez, há de se trazer a referência à organização não governamental *Transparency International* que, além de desenvolver seu trabalho em prol do combate à corrupção, também atua de maneira consultiva para diversos países interessados. De fato, ocorre que a *Transparency International* conta com os maiores especialistas no assunto e com vasta experiência, pois prestou assessoria jurídica direta quando de diversos projetos de lei⁹⁷.

⁹⁷Transparency International. **Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries**. Berlim: 2009. Disponível em: http://anterior.cdc.gob.cl/wp-content/uploads/documentos/alternative_to_silence_whistleblower_protection_ti.pdf. Acesso: 04 de novembro de 2015.

Então, com a finalidade de servir de guia para a construção legislativa *whistleblowing* no mundo, a *TransparencyInternational*⁹⁸ colocou princípios a serem seguidos para funcionarem como requisitos para a uma legislação efetiva que logre êxito no incentivo e na proteção dos *whistleblowers*.

Os dois princípios guias seriam: a um, a divulgação de informações (*disclosure of information*), segundo o qual a legislação *whistleblowing* deve garantir e promover a divulgação de informações com o objetivo de evitar e de prevenir danos; e, a dois, a proteção do *whistleblower* (*Protection of the whistleblower*), de acordo com o qual a lei deverá estabelecer uma robusta e compreensível proteção para *whistleblowers*, assegurando os de seus direitos e garantindo uma alternativa segura ao silêncio⁹⁹.

Cumprido destacar que tal orientação para incentivar e guiar projetos de lei na temática dispõe, ainda, de uma delimitação de qual seria o âmbito de aplicação da legislação *whistleblowing*. Tal diretriz merece destaque, uma vez que o presente estudo parte do recorte do instituto do *whistleblowing* com o Direito Penal.

Isto posto, destaca-se a indicação para que a lei a ser criada se aplique para denúncias envolvendo transgressões, mas não se limitando apenas aos tipos penais. Incluindo, dessa maneira, violação de obrigações legais, erros da justiça, perigos para a saúde e para o meio-ambiente. Ademais, no que tange ao âmbito de cobertura da proteção asseveram que tanto empregados públicos quanto privados são merecedores da mesma. Mas não só. Faz-se menção também às relações emprego-empregado não tradicionais, destacando que deveriam estar protegidos,

⁹⁸Neste documento, a ONG *TransparencyInternational* destaca que os princípios foram desenvolvidos, em conjunto com diversos órgãos, quando da consulta que ocorreu através de uma Comissão Europeia, na qual se fundou o projeto *Blowing the whistle harder – Enhancing Whistleblower Protection in the European Union*. Destacaram que “These principles were developed by the Transparency International Secretariat with the support of experts and practitioners from around the world, namely: Canadians for Accountability; Members of the secretariat of the Council of Europe's Parliamentary Assembly (PACE) and the Council's Group of States Against Corruption (GRECO); International Federation of Journalists (IFJ); Federal Accountability Initiative for Reform (Canada); Government Accountability Project (USA); Integrity Line (Switzerland); Representatives of the International Chamber of Commerce (Anti-Corruption Commission); National Whistleblowers Center (USA); Open Democracy Advice Centre (South Africa); Project on Government Oversight (USA); Public Concern at Work (UK); Risk Communication Concepts (Germany); Whistleblower Network (Germany)”.

⁹⁹*TransparencyInternational. Recommended draft principles for whistleblowing legislation*. Berlin: 2009. Disponível em: http://www.right2info.org/resources/publications/publications/09_12_02%20ti-draft%20principles%20WB%20legislation.pdf

também, consultores, contratados, *trainees*, voluntários, trabalhadores temporários, ex-empregados, dentre outros.

Assim sendo, merecem destaque os seguintes requisitos para procedimentos de denúncias realizadas por *whistleblowers*: i) criação de sistemas e órgãos internos de colaboração (*incentiviseinternalreporting*); ii) realização facilitada de relatórios externos (*easeofexternalreporting*); iii) segurança nacional (*nationalsecurity*), segundo o qual a lei há de prever que em se tratando de assuntos concernentes à segurança nacional, procedimentos adicionais devem ser adotados para maximizar a oportunidade de acompanhamento e resolução interna sem que haja uma divulgação externa desnecessária; iv) participação do *whistleblower* (*whistleblower participation*), de acordo com a qual o agente denunciante deve desenvolver um papel ativo e crítico diante da denúncia realizada, acompanhando o processo deslanchado por ele, dentro de sua possibilidade; v) mecanismos ou incentivos para estimular a colaboração (*rewards systems*); vi) proteção da identidade do delator (*protection ofidentity*); vii) proteção ao *whistleblower* contra qualquer tipo de represália (*protection againstretribution*); viii) inversão do ônus da prova na comprovação da colaboração (*reversedburdenofproof*); ix) imunidade civil, penal e administrativa para o delator de boa-fé (*waiverofliability*); x) ausência de sanções na hipótese de denúncias equivocadas, se fundadas em erro honesto (*no sanctions for misguidedreporting*); xi) direito a negar a participação (*rightto refuse*), sem qualquer sanção ou desvantagem, o *whistleblower* pode optar por não fazer parte do processo pós-colaboração; xii) invalidação de regras particulares que obstruam os efeitos da legislação denunciante (*no circumvention*)¹⁰⁰.

Por fim, as diretrizes para ensejar novos projetos de lei e incentivar o debate acerca da legislação *whistleblowing* encerram abordando a estrutura legislativa, operacional e revisional. Destacam-se a questão da (i) legislação específica (*dedicatedlegislation*), pois determinam que a efetividade, a clareza e correta aplicação da lei devem ser oriundas de uma lei exclusiva – *stand-alonelegislation*; (ii) órgão *whistleblowing* (*whistleblowing body*), que consistiria na necessidade da lei criar ou apontar um órgão específico para fornecer ao público em geral conselhos relativos à temática, para monitorar periodicamente as operações de *whistleblowing*

¹⁰⁰TransparencyInternational. **Recommended draft principles for whistleblowing legislation**. Berlin: 2009. Disponível em: http://www.right2info.org/resources/publications/publications/09_12_02%20ti-draft%20principles%20WB%20legislation.pdf

e para promover a conscientização sobre as medidas e as previsões de proteção e incentivo à prática, fazendo com que seja amplamente difundida e aceita como uma valoração positiva; (iii) publicação de dados (*publication of data*), no sentido que a lei deverá, além de propiciar a divulgação das informações concernentes à colaboração, reportar, frequentemente, o resultado dos procedimentos, inclusive, se houve recompensa ou recuperação de valores; (iv) envolvimento de diversos atores (*involvement of multiple actors*), desde as principais partes interessadas até sindicatos, associações empresariais e organizações da sociedade civil; (v) Proteção das fontes midiáticas (*protection of media sources*), ou seja, nada na lei deverá prejudicar os direitos dos jornalistas de proteger suas fontes, mesmo em caso de divulgações de má-fé ou fundadas em erro honesto.

2.2.1. Da motivação dos denunciantes

É necessário propor uma reflexão acerca da motivação daquele que virá a ser um *whistleblower*. A prática de *whistleblowing*, mais especificamente, o ato de denunciar consiste, via de regra, numa decisão extremamente difícil, porquanto traz consequências em uma dimensão bastante ampla e incerta.

É dizer, para muitos *whistleblowers* a decisão de divulgar as informações que detém comporta o risco de, além de perder o emprego, antecipar o final de suas carreiras profissionais. Ainda, alternativamente, pode-se destacar casos em que o risco não ficaria restrito apenas à relação de emprego.

Pode-se, também, fazer esse debate convergir para uma valoração sobre a moralidade da conduta dos denunciantes. Entretanto, não é o que se pretende neste estudo. O interessante dessa análise resta em pensar que poucas figuras são objeto de valorações sociais tão ambivalentes como a do denunciante. Nessa linha, assevera Ramon Ragués i Vallès:

Desde ciertas perspectivas el sujeto que pone en conocimiento de las autoridades las prácticas ilícitas que se cometen en su entorno suele ser visto como un auténtico traidor, especialmente en aquellos casos en los que dicho sujeto no ha sufrido ningún perjuicio propio a resultas de la actividad denunciada y actúa movido exclusivamente por la voluntad de

promover el respeto a la legalidad o, peor aún, por un cierto ánimo de venganza o de obtener algún tipo de beneficio. Desde otro punto de vista, sin embargo, dichos sujetos pueden presentarse como un ejemplo de heroísmo y valentía, especialmente en aquellos casos en los que ponen en riesgo sus intereses personales – sus expectativas económicas y profesionales o, incluso, su seguridad personal – para salvar a su propia empresa, a terceras personas o a la sociedad en su conjunto de posibles daños ocasionados por la actuación ilícita de otros individuos o impedir la impunidad de éstos¹⁰¹

Percebe-se a pontual análise do autor que coloca, ao fim, a questão que diversos *whistleblowers* enfrentam: colocar em risco seus interesses pessoais, pois além de seu emprego, há toda a questão de conforto e de expectativa financeira.

Assim sendo, a tendência atual – inclusive destacada no G20 *ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN*¹⁰² - tem sido a de referir única e exclusivamente a necessidade do sujeito denunciante agir de boa-fé, expondo suas informações de maneira honesta, reportando o que julga ser verdadeiro. Aliás, cumpre destacar que a exigência de erro honesto é *conditio sine qua non* para que, a posteriori, em se descobrindo que a denúncia foi equivocada não incidam sanções ao delator.

Nessa esteira, salienta-se que ao *whistleblower* é atribuída a condição objetiva de agir de boa fé e que a tendência atual é de fomentar que as denúncias sejam realizadas sem dar importância às razões pelas quais elas são realizadas.

Conforme destaca a doutrina de Ramón Ragués i Vallès seria extremamente difícil apontar qual seria a verdadeira motivação de um *whistleblower* quando, supõe-se, há de haver mais de uma. Ou, ainda, não seria tarefa fácil precisar *in casu* não incidiram motivações distintas, até mesmo conflitantes. Acerca dessa problemática e, também, da tendência mundial - cujo expoente é o Estados Unidos – o autor coloca:

¹⁰¹ RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 23.

¹⁰² *Action Point 7*, p. 8: menções específicas em que se alude a necessidade do sujeito denunciante estar agindo de “goodfaith” e por “reasonable reasons”.

Con todo, no puede ignorarse la dificultad para atribuir un único y exclusivo móvil a los sujetos que denuncian, en quienes no es improbable que confluyan al mismo tiempo propósitos o sentimientos distintos o incluso contrapuestos.

[...] Así, no pocas leyes, en países por ejemplo como los Estados Unidos, atribuyen la condición de *whistleblower* – y le protegen como tal – a cualquier sujeto que, en las condiciones objetivas descritas, se decida a denunciar, quedando en un plano secundario la cuestión de si tal denuncia se ha efectuado por motivos altruistas o bien ha obedecido a razones menos encomiables, como ánimo de venganza, afán de notoriedad o voluntad de lucrarse en aquellos sistemas jurídicos que prevén recompensas para quienes denuncian¹⁰³.

Entende-se, além disso, que expostos os critérios para buscar a construção de uma legislação efetiva temos um ponto comum: a exigência de boa fé e a crença de que a denúncia é honesta. Inclusive, existe a previsão de que a lei é aplicável às divulgações feitas de boa-fé, pois considera que as informações oferecidas no momento da divulgação são verdadeiras.

Nesse sentido, tem-se que a motivação está em segundo plano, definitivamente. E, no que tange a revelações que se comprovem deliberadamente falsas, há previsão de mecanismos de direito civil e de direito penal para combater tais práticas.

2.2.2 Da efetividade da recompensa financeira na legislação *whistleblowing*

Evidentemente, quanto ao ponto de discussão da efetividade da recompensa financeira na legislação *whistleblowing* incidem prós e contras. Segundo os partidários da retribuição pecuniária, o oferecimento de recompensas é o estímulo mais decisivo para lograr êxito. Em consequência disso, mais sujeitos optariam pela prática de *whistleblowing*, isto é, estimularia outros denunciantes em potencial a divulgar as informações que descobriam sobre condutas ilícitas.

¹⁰³RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 25.

De fato, se a efetividade da lei depende ou não de uma recompensa financeira, tem-se complexas reflexões acerca de seu funcionamento e de seus objetivos. Para essa pergunta não há uma resposta específica. Aliás, cabe a questão: a expectativa de uma recompensa financeira é o que move realmente muitos sujeitos para realizar sua denúncia?

Por parte daqueles que contestam a via da recompensa financeira como única alternativa, há o entendimento de que os informantes agem impelidos pela vontade de cumprir com obrigações jurídicas e morais. Ora, ainda uma vez, trata-se de uma impasse cuja resposta não é única. Existe, via de regra, na imensa maioria dos empregados – tanto do setor público quanto do privado – um ânimo de cumprir suas funções dentro da legalidade. Nessa linha, não há espaço para condutas antiéticas e práticas ilícitas.

Ainda, a oposição coloca também que a premiação financeira para o *whistleblower* pode funcionar ao revés, no sentido de que pode ser considerado por muitos potenciais agentes denunciantes como um desincentivo. Por óbvio, pode simplesmente parecer que o que está os movendo e os levando a tomar tal decisão de vir a público é, em realidade, a ideia de lucrar.

Em contrapartida, há uma corrente que acredita que a gratificação financeira é a solução que garante efetividade à legislação *whistleblowing*. Colocam que, sem a previsão de uma recompensa, diversos denunciantes se sentiriam desmotivados e não entenderiam o incentivo em trocar sua posição de conforto em prol de algo abstrato como o interesse público.

A argumentação daqueles que se posicionam favoravelmente à recompensa pecuniária parte de um ponto verdadeiro: é necessário premiar e incentivar a sociedade civil a representar o interesse público em juízo. Além disso, conforme assevera Oliveira:

A criação de compensação ou remuneração financeira para indivíduos e organizações que defendam o interesse público por meio de demandas coletivas não é tema totalmente estranho no Brasil. As quatro minutas de código de processo coletivo já feitas tangenciam o tema por meio da percepção de

uma gratificação financeira aos denunciantes que iniciassem uma demanda coletiva¹⁰⁴.

Segue a autora desenvolvendo seu ponto em prol da recompensa financeira, inclusive expondo sua visão de que uma futura da criação da lei no Brasil ela fixe o percentual compensatório a ser repassado para o agente denunciante – nos moldes do Projeto de Lei 17/01 de 2011 supracitado¹⁰⁵:

Para que a norma *whistleblowing* seja verdadeiramente eficaz, é necessário resgatar a ideia de gratificação financeira eliminada pelo Projeto de Lei nº 5.139/2009. Em verdade, não somente a ideia deve ser recuperada como a lei já deve fixar um percentual dos valores recuperados a serem destinados ao agente *whistleblower*. A ideia de estímulo em dinheiro é realista, pois percebe que os denunciantes em geral são mais prejudicados do que beneficiados por suas denúncias e ainda que existissem normas antirretaliação na legislação, não seriam elas suficientes para incentivar os *whistleblowers* a abrir mão de sua paz em prol do interesse público.

[...]

Portanto, se não houver a determinação de uma gratificação financeira, a futura legislação *whistleblowing* no Brasil correrá o risco de se tornar mais uma lei de baixa efetividade social. A necessidade de construção de uma legislação com previsões financeiras, dessa maneira, é imperiosa para que a lei *whistleblowing* no País gere todo o impacto social que ela sabidamente e hábil a gerar¹⁰⁶.

Há, sem via de dúvida, um interessante debate a ser desenvolvido. Então, existe na doutrina o temor de que a efetividade da legislação *whistleblowing* dependa da recompensa financeira. No que tange ao ineditismo do debate, há essa previsão de que a experiência brasileira deve ser iniciada com a previsão de

¹⁰⁴ OLIVEIRA, Juliana M. F. **A Urgência de uma Legislação *Whistleblowing* no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. p. 15.

¹⁰⁵ Ponto 2.1.2

¹⁰⁶ OLIVEIRA, Juliana M. F. **A Urgência de uma Legislação *Whistleblowing* no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, 2015. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. p. 17.

gratificação financeira ao denunciante. Dessa forma, as consequências pessoais e profissionais decorrentes da colaboração seriam compensadas.

Por sua vez, Ragués i Vallès traz mais elementos para análise, o primeiro que cumpre ser citado vai diretamente de encontro à fixação de um percentual do montante recuperado é a solução enquanto recompensa financeira. Assevera o autor que incidiria o o risco de que o potencial *whistleblower* não informe as autoridades rapidamente para, assim, prolongar a situação visando a aumentar o montante do prejuízo financeiro e, em consequência disso, a base de cálculo da recompensa.

Ademais, o autor destaca:

Otra crítica frecuente tiene que ver con el riesgo, por así decirlo, de crear una excesiva motivación a denunciar en determinados sujetos con el consiguiente *peligro de que se produzca un exceso de denuncias intrascendentes, poco meditadas o directamente falsas*, con la consecuencia de que las administraciones tengan que dedicar buena parte de su tiempo a distinguir la información verdadera de la falsa, se abran investigaciones abocadas al fracaso y se lesione injustificadamente la reputación de los denunciados¹⁰⁷.

Entretanto, o próprio autor segue a argumentação asseverando que tal realidade poderia ser evitada ou reduzida. De maneira a dispor recompensa apenas quando confirmada definitivamente a veracidade da denúncia no correspondente processo judicial ou administrativo. Além das previsões de tipos penais que podem incidir em caso de denúncias que restarem comprovadamente infundadas, tais quais os delitos de denúncia caluniosa e de falso testemunho.

Por fim, há de se destacar uma faceta que merece reflexão em face da escolha de estimular economicamente as denúncias: o fato do Estado tornar todos os empregados – tanto do setor público quanto do setor privado – em delatores em potencial. Assevera Ragués i Vallès, ainda uma vez, a respeito das consequências de tal decisão:

¹⁰⁷RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 58.

[...] convirtiendo a todos los empleados en potenciales informantes del Estado, puede alimentarse un clima de desconfianza mutua que destruya el buen ambiente que conviene que impere en entornos como la empresa o administración. En este mismo sentido, se pone en evidencia cómo el ofrecimiento de recompensas supone una invitación a los denunciantes a acudir directamente a las autoridades y no a canalizar sus denuncias a través de los sistemas internos con los que la empresa pueda contar, de tal modo que se resta sentido a tales procedimientos en contradicción con aquellas iniciativas públicas que pretenden fomentarlos y se agrava el daño ocasionado a la empresa¹⁰⁸.

No entanto, cabe destacar que o próprio autor ressalva que essa crítica também pode ser de fácil resolução, desde que a legislação *whistleblowing* preveja que o denunciante deva esgotar todas as possibilidades internas de realizar a denúncia para, então, em não logrando êxito, informar as autoridades externas.

2.3 O FOMENTO À PRÁTICA *WHISTLEBLOWING* COMO ESTRATÉGIA DE POLÍTICA CRIMINAL

O processo de construção social do fenômeno *whistleblowing* e sua posterior legislação específica foram determinados pelas demandas de novos instrumentos de prevenção e de descobrimento de comportamentos delitivos. Tais demandas se justificam à medida em que *whistleblowers* podem oferecer aos legisladores - que apostaram nessa política criminal de incentivo a delações - informações internas sobre as agências em que trabalham dificilmente seriam descobertas por meios diversos.

Especialmente no que se refere a eventos delitivos relacionados a empresas privadas e a corrupção na Administração Pública. A ênfase desse trabalho é justamente pensar meios de prevenção e de descobrimento de delitos a partir de propostas criativas de política criminal.

¹⁰⁸RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 58.

Ao se perguntar que tipo de prevenção se pretende, Zúñiga Rodríguez, autora de obra de destaque sobre política criminal, coloca:

Si adoptamos una concepción de la prevención meramente intimidatoria, considerando el sistema penal como eje de respuestas políticocriminales, esto es, que el fin de la pena es la prevención de conductas mediante la amenaza del castigo, quizás se está pariendo de posturas equivocadas sobre la motivación de la conducta de las personas. Han sido las investigaciones criminológicas las que han cuestionado con mayor dureza la idea de prevención fundada en la intimidación. [...]

Desde concepciones criminológicas modernas, se entiende también como prevención “el efecto disuasorio mediato, indirecto, perseguido a través de instrumentos no penales, que alteran el escenario criminal modificando algunos de los factores o elementos del mismo (espacio físico, diseño arquitectónico y urbanístico, actitudes de las víctimas, efectividad y rendimiento del sistema legal, etc.). Se pretende así, poner trabas y obstáculos de todo tipo al autor en el escenario del crimen que “encarece”, sin duda, los costes de éste para el infractor, con el consiguiente efecto inhibitorio”¹⁰⁹.

Na realidade, o conceito de prevenção pressupõe antecipar ou evitar algo. Nessa esteira, Ragués i Vallès destaca:

Una de las ecuaciones más elementales de la política criminal establece que la capacidad de disuasión de la pena respecto del potencial delincuente no sólo depende de la severidad de la sanción, sino también de la probabilidad de su imposición. Una idea de la que suele derivarse la afirmación de que cuanto más eficaces sean los poderes públicos en el efectivo descubrimiento del delito y la puesta del delincuente a disposición de la justicia menor podrá ser la gravedad de los castigos sin que por ello el sistema penal se resienta en el cumplimiento de sus funciones¹¹⁰.

¹⁰⁹ RODRÍGUEZ, Laura Zúñiga. **Política Criminal**. Madrid: Colex, 2001. p. 41.

¹¹⁰ RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde elDerecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 34.

Em suma, nessa perspectiva de uma política criminal fomentadora de denúncias, há de se notar que existe a possibilidade de um efeito negativo, porquanto o destaque e o estímulo à colaboração provocam o temor de que a vigilância recíproca impere nas relações sociais entre cidadãos e sociedade civil organizada. Na verdade, no âmbito de relacionamento entre empregador-empregado é especialmente necessária uma atitude de cooperação e lealdade.

Isso significa lembrar que houveram momentos da história da humanidade em que o fomento à práticas de colaboração caminhou conjuntamente com regimes autoritários – nesse ponto há de se manter extremamente atento às experiências legislativas de proteção e incentivo ao whistleblower que já estão em andamento. Por outro lado, Ragués i Vallès, ao mesmo tempo que versa sobre tal preocupação, contrapõe a experiência estadunidense – país que mais dispõe de legislação acerca do instituto jurídico-penal *in casu*¹¹¹:

Con todo, conviene destacar que entre las voces críticas respecto de esta tendencia no existe consenso en el motivo de sus objeciones. Para algunos el fomento de las delaciones evoca los procedimientos de la Inquisición o métodos propios de la Alemania nacionalsocialista o los regímenes estalinistas, que se valieron de extensas redes de denunciantes para ejercer un férreo control social. Desde una perspectiva radicalmente distinta, en cambio, el *whistleblowing* sería para algunos una manifestación más de la tendencia que desde hace unos años se viene produciendo en los Estados Unidos y que se caracteriza con la expresión “privatización” o “*privatelawenforcement*”, consistente en la delegación por parte del Estado a agentes privados de ciertas funciones con la prevención, el descubrimiento y la sanción penales¹¹².

¹¹¹ *Safe Drinking Water Act* de 1974, *Energy Reorganization Act* de 1974, *Resource Conservation and Recovery Act* de 1976, *Toxic Substances Control Act* de 1976, *Comprehensive Environmental Response, Compensation and Liability Act* de 1980, *Surface Transportation Assistance Act* de 1982, *Whistleblower Protection Act* de 1989, *Clean Air Act* de 1990, *Pipeline Safety Improvement Act* de 2002, *Military Whistleblower Protection Act* de 2007, *American Recovery and Reinvestment Act* de 2009, *Sarbanes-Oxley Act* de 2002 e, por fim, *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA)*, dentre outras legislações.

¹¹² RAGUÉS I VALLÈS, Ramon. **Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal**. Madrid: Marcial Pons, p. 34.

Nessa linha, as duas avaliações acima expostas – aparentemente opostas entre si – atestam, ainda uma vez, para a complexidade do fenômeno e da dificuldade inerente à sua análise crítica.

Além disso, Díez Ripollés fundamenta o debate acerca da construção de leis penais no questionamento de apostar nesse tipo de política criminal. Veja-se o que assevera o autor no que tange à análise do sentido da atual política criminal:

Antes de realizar progresos en la identificación y concreción de esas pautas en los diversos niveles de la racionalidad legislativa penal hay que responder convincentemente a una pregunta: si tiene sentido construir en derecho penal una nueva estructura conceptual, a cuenta de la creación de las leyes penales, pasando por alto que disponemos ya de teorías como la del bien jurídico, la jurídica del delito y la de los fines de la pena, cuya solidez, en especial la de las dos últimas, parece ofrecer expectativas de poder atender directamente a los problemas que nos preocupan. En resumidas cuentas, tales construcciones teóricas ya habrían llevado a término la tarea de plasmar el conjunto de racionalidades en el derecho penal¹¹³.

Enfim, há de se ter em mente a complexidade da criação de leis penais conjuntamente com propostas inovadoras de política criminal. Restam diversas perguntas que o estudo pretende propor, tais quais: se existe o risco de cometer erros do passado, como é que países fundados no respeito aos direitos e liberdades individuais optaram por incentivar as denúncias não só no âmbito da administração, como também na seara do setor privado? Por fim, o fomento à prática de colaboração seria o instrumento legítimo para lograr êxito em seu propósito de prevenção sem deixar de garantir os direitos fundamentais dos envolvidos?

3. Considerações finais.

O presente estudo pretendeu propiciar uma reflexão acerca do pertinente tema de uma legislação *whistleblowing* no país. Além disso, procurou formular

¹¹³ DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **La Racionalidad de las Leyes Penales**. Madrid: Trotta, 2013. p. 100.

propostas criativas para enfrentar os problemas da atual política criminal valendo-se do direito comparado.

Naturalmente, não se pode ter a pretensão de esgotar um tema de amplitude tão vasta. Em virtude da atualidade do tema, serão necessárias futuras investigações para dar conta do desenvolvimento das experiências de *whistleblowing* em diversos países.

As informações apresentadas nessa revisão sustentam um argumento em favor de que para uma resposta eficiente ao atual panorama de sofisticação criminal, deve-se, como reflexo de tal, buscar a sofisticação legislativa em termos de leis penais. Dessa maneira, o fomento de denúncias como estratégia político-criminal pode ser uma maneira inovadora de apostar em mudanças positivas na política criminal contemporânea.

No âmbito internacional, o incentivo e a proteção às práticas de *whistleblowing* já é uma realidade legislativa em diversos países. No Brasil, internamente, percebe-se que o tema não é alvo de destaque nos debates legislativos nem acadêmicos. Considera-se, no entanto, que esse é o momento oportuno para debater o tema.

Referências bibliográficas

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

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

CALLAND, Richard & DEHN, Guy (orgs.). **Whistleblowing Around The World – Law, Culture and Practice**. London: ODAC, 2004.

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

CARVALHO, Salo de. **Penas e medidas de segurança no Direito Penal brasileiro**. São Paulo: Saraiva, 2013.

DÍEZ RIPOLLÉS, José Luis. **La Racionalidad de las Leyes Penales**. Madrid: Trotta, 2013.

FRASCHINI, Giorgio. PARISI, Nicoletta. RINOLDI, Dino. **II Whistleblowing – Nuovo strumento di lotta alla corruzione**. Torino: Bonanno Editore, 2009.

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

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

LUTTERBACH, Carolin. **Die strafrechtliche Würdigung des Whistleblowings**. Tese de doutorado defendida na Faculdade de Direito da Universidade de Bremen

em 27 de julho de 2011. Publicada em <http://elib.suub.uni-bremen.de/edocs/00102123-1.pdf>. Acesso em 02 de novembro de 2015.

MARQUES, Karla Padilha Rebelo. **Corrupção, Dinheiro Público e Sigilo Bancário**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2010.

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

PANOEIRO, José Maria de Castro. **Política Criminal e Direito Penal Econômico**. Porto Alegre: Nuria Fabris, 2014.

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

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

SCHMIDT, Zenkner Andrei. **Direito Penal Econômico**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015.

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

WYLER, Esther. **Whistleblowing: Bedingungen und internationale Rechtssituation**. Zürich: AG, 2012.