

**FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS**  
**ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS**  
**MESTRADO PROFISSIONAL EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ESTUDOS PARA IMPLEMENTAR UM PROGRAMA DE PROTEÇÃO E  
INCENTIVOS AO DENUNCIANTE NO BRASIL. UMA ANÁLISE SOB A  
ÓTICA DO SERVIDOR PÚBLICO**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de Administração Pública e de  
Empresas para obtenção do grau de Mestre

**FABIANA VIEIRA LIMA**  
**RIO DE JANEIRO - 2020**

**FABIANA VIEIRA LIMA**

**ESTUDOS PARA IMPLEMENTAR UM PROGRAMA DE PROTEÇÃO E  
INCENTIVOS AO DENUNCIANTE NO BRASIL. UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO  
SERVIDOR PÚBLICO.**

Dissertação apresentada à Escola Brasileira de  
Administração Pública e de Empresas da Fundação  
Getúlio Vargas para obtenção do grau de Mestre.

Área de Concentração: Administração Pública

Orientador: Prof. Dr. Robert Gregory Michener

**RIO DE JANEIRO**

**2020**

Lima, Fabiana Vieira

Estudos para implementar um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil. Uma análise sob a ótica do servidor público / Fabiana Vieira Lima. – 2020.

148 f.

Dissertação (mestrado) – Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa.

Orientador: Robert Gregory Michener.

Inclui bibliografia.

1. Administração pública - Brasil. 2. Crime contra a administração pública. 3. Delação. I. Michener, Robert Gregory. II. Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Centro de Formação Acadêmica e Pesquisa. III. Título.

CDD – 364.1323

FABIANA VIEIRA LIMA

**“ESTUDOS PARA IMPLEMENTAR UM PROGRAMA DE PROTEÇÃO E INCENTIVOS AO DENUNCIANTE NO BRASIL. UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DO SERVIDOR PÚBLICO”.**

Trabalho de conclusão apresentado(a) ao Curso de Mestrado Profissional em Administração Pública do(a) Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getulio Vargas para obtenção do grau de Mestre(a) em Administração Pública.

Data da defesa: 04/09/2020

**ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA**

Presidente da Comissão Examinadora: Prof<sup>o</sup> Robert Gregory Michener

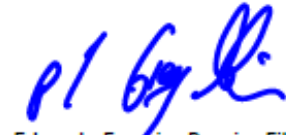
Robert Gregory Michener  
Orientador



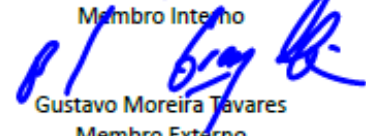
Francisco Gaetani  
Membro Interno



Carlos Eduardo Ferreira Pereira Filho  
Membro Interno



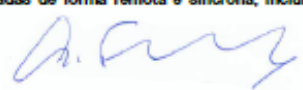
Gustavo Moreira Tavares  
Membro Externo



Em cumprimento Lei nº 13.979 de 06/02/20 - DOU nº 27 de 07/02/20, a Portaria MEC nº 473 de 12/05/20 - DOU nº 90 de 13/05/20 e ao Decreto nº.068 de 11/05/20 - Poder Executivo do Estado do Rio de Janeiro, DOE nº 082-A em 11/05/20 que dispõe sobre a suspensão temporária das atividades acadêmicas presenciais e a utilização de recursos tecnológicos (em conformidade à legislação vigente), face ao COVID-19, as apresentações das defesas de Tese e Dissertação, de forma excepcional, serão realizadas de forma remota e síncrona, incluindo-se nessa modalidade membros da banca discente.



Flavio Carvalho de Vasconcelos  
Diretor



Antonio de Araujo Freitas Junior  
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação FGV  
Antonio Freitas, PhD  
Pró-Reitor de Ensino, Pesquisa e Pós-Graduação  
Fundação Getúlio Vargas

Instrução Normativa nº 01/19, de 09/07/19 - Pró-Reitoria FGV

Em caso de participação de Membro(s) da Banca Examinadora de forma não-presencial\*, o Presidente da Comissão Examinadora assinará o documento como representante legal, delegado por esta I.N.

\*Skype, Videoconferência, Apps de vídeo etc

**Dedico esta dissertação aos meus pais, meus filhos e meu esposo por compartilhar dos meus sonhos.**

## AGRADECIMENTOS

Primeiramente a Deus, à Nossa Senhora, São José, Meu Anjo da Guarda, pelo amor infinito, pela proteção maior e por estarem sempre ao meu lado em todos os momentos.

Aos meus filhos Jéssica Lima de Carvalho e João Victor de Carvalho, por compartilharem dos meus sonhos e por aceitarem com amor a minha ausência para dedicar-me aos estudos.

Ao meu marido, Carlos Alberto Gomes de Freitas Júnior, pelo amor, incentivo e dedicação ao longo do mestrado.

Ao meu enteado Caio Filiú de Freitas, por acreditar em mim e torcer pelo meu sucesso.

Aos meus amados pais José Erotides Lima e Emília Vieira Lima, por ter me educado; pelo amor e paciência, e pela minha ausência ao longo deste mestrado.

À EBAPE /FGV, pela oportunidade de desenvolver esta pesquisa.

Ao meu amigo e colega de trabalho Flavio Rezende Dematté por ter me sugerido o assunto pesquisado.

Ao professor orientador Dr Robert Gregory Michener por ter me apoiado e demonstrado a importância do tema para a Administração Pública, por sua dedicação, orientação, sugestões pertinentes ao longo do processo de orientação, por ter compartilhado sua experiência e conhecimento comigo.

Ao colaborador Gustavo Moreira Tavares, por acreditar no trabalho, por compartilhar de sua experiência, conhecimento e pelo apoio.

Aos professores Armando Cunha, Diego de Favari, Otávio Amorim e Yuna Fontoura, que muito me ensinaram durante o mestrado em Administração Pública.

Aos meus colegas de turma, pela amizade, pelo companheirismo nas horas de desespero e alegria, por terem contribuído para o meu crescimento intelectual e por acreditarem nesta dissertação.

Aos colegas corregedores do poder executivo que foram entrevistados e aceitaram compartilhar de suas experiências profissional e de vida.

À servidora de pseudônimo Fernanda que contribui para esse trabalho ao relatar sua experiência de perseguição e represálias no serviço público.

Aos colegas servidores e demais participantes que responderam ao questionário e colaboraram com este estudo.

À Comissão Executiva do Prevenir pelo apoio no âmbito do Ministério da Economia.

Ao Ministério da Economia e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional por me proporcionarem essa oportunidade de estudo.

## RESUMO

**Objetivo** – O objetivo geral do trabalho foi apresentar estudo para subsidiar a implantação de um programa de proteção e incentivos ao denunciante, com a análise realizada sob a ótica do servidor público que apresente denúncias. Para isto, o referencial teórico abordou a legislação nacional e internacional sobre o tema, livros e artigos acadêmicos.

**Metodologia** - A pesquisa foi realizada com o banco de dados de denúncias obtidos a partir dos dados abertos da CGU; realização de entrevistas com corregedores do poder executivo federal e com uma servidora pública que já sofreu retaliação; e aplicação de um *survey* com a inclusão de um experimento, obtendo dados qualitativos e quantitativos. Para análise dos dados, foram selecionadas as seguintes técnicas: (a) experimento; (b) análise de conteúdo (AC); (c) estudo de caso múltiplo e (d) análise de dados.

**Resultados** – Os resultados da pesquisa demonstraram que ainda existe um percentual considerável de denúncias anônimas quando se trata de irregularidades no setor público, bem como que os servidores públicos ainda sentem receio e medo de denunciar e sofrem perseguições, principalmente quando envolve o chefe e aceitariam um programa de proteção e incentivos, quando forem representar irregularidades, com algumas garantias, tendo como prioridade: a proteção da identidade, garantia de apuração das irregularidades pelos órgãos de controle, proteção contra retaliação no ambiente de trabalho e outras garantias. A legislação brasileira necessita de ajustes para atender aos padrões internacionais.

**Limitações** – A principal limitação da pesquisa é a ausência de banco de dados com registro de denúncias anônimas de servidores públicos, e, que a pesquisa se baseia em possíveis omissões dos agentes públicos, ou seja, esses dados não estão registrados em sistemas.

**Contribuições práticas** – Os resultados indicam que para implementar um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil, faz-se necessário normatização da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, bem como um trabalho de divulgação e conscientização dos servidores públicos para promoção de uma mudança de cultura e confiança nos órgãos de controle.

**Contribuições sociais** – À medida que existe um programa de proteção e incentivos ao denunciante, principalmente os servidores públicos, consequentemente, o processo de combate à corrupção é aprimorado, e com isso, uma diminuição dos recursos desviados de sua finalidade pública e social, bem como um gasto mais eficiente e efetivo do governo, toda a sociedade será beneficiada com a devida aplicação de recursos nas políticas públicas que visam promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Brasil.

**Originalidade:** Pelo nosso conhecimento, este é o primeiro estudo que avalia o comportamento dos servidores públicos no Brasil com relação a um sistema de proteção ao denunciante.

**Palavras-chaves:** combate à corrupção, whistleblower, proteção e incentivos ao denunciante, servidor público.

**Categoria do artigo** – Dissertação de Mestrado/Artigo Original

## ABSTRACT

**Purpose** – This study explores better practice whistleblower regulation in the public service, explores the situation of Brazil in comparative perspective, and proposes innovations based on the perception of Brazilian federal public servants.

**Design/Methodology** – Both qualitative and quantitative analyses, including: an analysis of complaints obtained from the CGU database; interviews with agents of the federal executive branch and a whistleblower who suffered retaliation; a survey and survey experiment. To obtain data, the following techniques were used: (a) a survey and survey experiment; (b) content analysis (CA); (c) multiple case study and (d) data analysis.

**Findings - Results** - the survey results show a considerable percentage of anonymous complaints when it comes to irregularities in the public sector. They also show that public servants are still afraid to report and that they continue to suffer persecution, especially when their superiors are involved. Finally, the results suggest that public servants would enthusiastically receive a protection and incentives program, which would provide guarantees such as the protection of identity, guarantee of verification of irregularities by the control bodies, and protection against retaliation in the work environment, among other benefits. Amendments to Brazilian legislation and detailed regulation are needed in order for Brazil to meet international standards.

**Limitations** - The main limitation of the survey is the absence of a database with anonymous complaints filed by public servants, and that the survey is based on possible omissions by public officials, that is, these data are not recorded in systems

**Practical Implications** - The results indicate that in order to implement a protection and incentive program for reporting agents in Brazil, it is necessary to regulate Law no. 13,608, of January 10, 2018, as well as engage in awareness raising programs among public servants in order to promote a change of culture and greater trust in control bodies.

**Social Implications** – A modern and comprehensive whistleblower program would help improve the process of fighting corruption, decrease resources diverted from the public sector, and contribute to a more efficient and effective government. Diminishing corruption and improving the operation of the public sector will further promote the economic, social and environmental development of Brazil.

**Keywords:** anti-corruption, whistleblower, whistleblower incentives and protections, public servant.

**Originality** - To our knowledge, this is the first study that assesses the behavior of public servants in Brazil with respect to a whistleblower protection system

**Paper Category** – Master's thesis

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGU	Advocacia Geral da União
BACEN	Banco Central do Brasil
BID	Banco Interamericano de Desenvolvimento
BIRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
COAF	Conselho de Controle de Atividades Financeiras
Coger/AGU	Corregedoria da Advocacia Geral da União
Coger/INSS	Corregedoria do Instituto Nacional de Seguro Social
Coger/MC	Corregedoria do Ministério da Cidadania
Coger/MJ	Corregedoria do Ministério da Justiça
Coger/MS	Corregedoria do Ministério da Saúde
Coger/RFB	Corregedoria da Receita Federal do Brasil
CGU	Controladoria Geral da União
INSS	Instituto Nacional de Seguridade Social
IPC	Índice de Percepção da Corrupção – Site Transparência Internacional
LAI	Lei de Acesso à Informação
MCTIC	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDIC	Extinto Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior
ME	Ministério da Economia
MF	Extinto Ministério da Fazenda
MJ	Ministério da Justiça
MPF	Ministério Público Federal
MPOG	Extinto Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão
MS	Ministério da Saúde
PF	Polícia Federal
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PREVENIR	Programa de Integridade do Ministério da Economia
RFB	Receita Federal do Brasil
STF	Supremo Tribunal Federal
UNICAMP	Universidade Estadual de Campinas/SP

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Introdução - Evolução História do IPC Brasil .....	15
Gráfico 2 - Quantidade de Denúncias ou Comunicações nos estados de onde partiram as manifestações e cujo assunto seja corrupção .....	82
Gráfico 3 - Pirâmide etária/gênero da distribuição de denúncia/comunicação ligados à corrupção. ...	83
Gráfico 4 - Survey - Tipo de Denúncias .....	84
Gráfico 5 - Experimento - Denúncia Anônima .....	85
Gráfico 6 - Experimento - Comparação entre os cenários 1 e 8.....	86
Gráfico 7 - Experimento – Média - Representação.....	87
Gráfico 8 - Survey - Ações adotadas pelos participantes em relação às denúncias .....	88
Gráfico 9 - Survey - Comparação das ações adotadas por quem fez denúncia anônima e identificada	89
Gráfico 10 - Experimento - Não participar dos processos que envolva a empresa.....	90
Gráfico 11 - Experimento - Falar com os envolvidos .....	91
Gráfico 12 - Experimento - Transferência para outra área.....	92
Gráfico 13 – Survey - Participantes que informaram ter sofrido retaliações de chefes e colegas.....	95
Gráfico 14 - Survey - Participantes que sofreram retaliação e o tipo de denúncia que já fizeram.....	95
Gráfico 15 - Survey - Comparação de quem recomendaria e não recomendaria a um colega a denunciar diante de irregularidade .....	96
Gráfico 16 - Survey - Conhecimento de irregularidades.....	98
Gráfico 17 - Experimento - Comparação entre as possíveis respostas dos servidores diante de cenários em que ora a irregularidade era praticada pelo chefe ora pelo subordinado .....	100
Gráfico 18 - Survey – Tipo de Irregularidade cometida segundo hierarquia funcional na condição de chefe, colega de trabalho ou subordinado .....	100
Gráfico 19 - Survey - Razões para não denunciar quando o servidor informou que tinha conhecimento de irregularidades. ....	102
Gráfico 20 - Survey - Razões para não denunciar, caso o servidor soubesse de irregularidade .....	103
Gráfico 21 - Survey - comparação das razões de não denunciar para quem já teve conhecimento de irregularidade e para quem informou que nunca teve. ....	103
Gráfico 22 - Survey - : Garantias destacadas para constar em um programa de proteção ao servidor público que queira fazer denúncia de corrupção.....	105
Gráfico 23 - Survey - Conhecimento dos canais de denúncia.....	107
Gráfico 24 - Survey - Canais de comunicação de denúncias recomendados .....	107
Gráfico 25 - Survey - Avaliação dos canais de comunicação de denúncia .....	107
Gráfico 26 - Survey - Participantes que já foram alvo de denúncia e a consideram caluniosa .....	109
Gráfico 27 - Survey - Providências dos superiores e Órgãos de Controle em relação às denúncias realizadas.....	110
Gráfico 28 - Survey - Providências dos superiores e órgãos de controle em relação às denúncias realizadas.....	110
Gráfico 29 - Survey - Fatores Motivacionais .....	112

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Tipos e Quantitativos de Registros no Painel Resolveu - CGU - Esfera Federal .....	80
Tabela 2 - Quantidade de Denúncia x Comunicação por assunto - período de julho de 2018 a junho de 2020.....	81
Tabela 3 - Distribuição da quantidade de Denúncia ou Comunicação de assuntos que envolvam corrupção por faixa etária.....	83
Tabela 4 - Experimento - Análise da opção – Realizar denúncia anônima.....	85
Tabela 5 - Experimento - Análise da opção – Representação .....	86
Tabela 6 - Experimento - Análise da opção – Não Participar dos processos que envolva a Empresa..	90
Tabela 7 - Experimento - Análise da opção – Falar com os envolvidos .....	91
Tabela 8 - Experimento - Análise da opção – Transferência para Outro Setor.....	92

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Consolidação Países pesquisados pela OCDE e o Brasil - Legislação -Abrangência de Cobertura - Proteções.....	56
---	----

## **LISTA DE APÊNDICES**

Apêndice 1 - Survey.....	131
Apêndice 2 - Roteiro de entrevista com os corregedores .....	140
Apêndice 3 - Relação de corregedores entrevistados .....	141
Apêndice 4 - Relato da servidora Fernanda .....	141
Apêndice 5 - Disposições de proteção de denunciantes nas 41 Partes à Convenção Antissuborno...	147

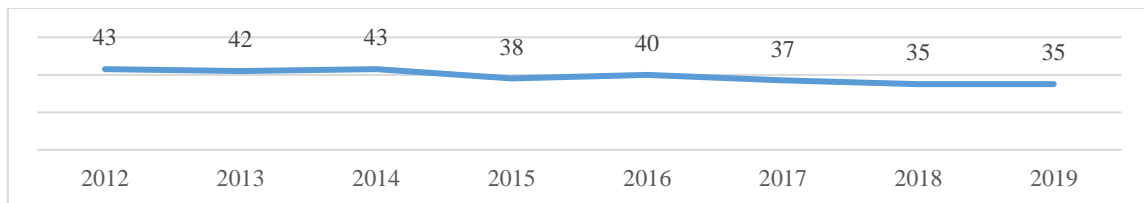
## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>15</b>
<b>2</b>	<b>REFERENCIAL TEÓRICO .....</b>	<b>18</b>
2.1	DENÚNCIA E DENÚNCIA ANÔNIMA .....	18
2.2	CONCEITO DE WHISTLEBLOWING.....	23
2.3	PROTEÇÃO AO DENUNCIANTE - <i>WHISTLEBOWER</i> .....	24
2.4	RECOMENDAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS - ESTUDOS DE APLICAÇÃO EM OUTROS PAÍSES E NO BRASIL .....	27
<b>3</b>	<b>METODOLOGIA .....</b>	<b>71</b>
3.1	COLETA DE DADOS.....	72
3.2	ENTREVISTAS.....	72
3.3	QUESTIONÁRIO.....	73
3.4	EXPERIMENTO .....	76
<b>4</b>	<b>RESULTADOS .....</b>	<b>78</b>
4.1.1	Denúncia Anônima Versus Representação.....	79
4.1.2	Providências adotadas quando do conhecimento de irregularidades.....	88
4.1.3	Medo, Retaliações, Perseguições e Consequências Profissionais.....	93
4.1.4	Conhecimento de irregularidades .....	97
4.1.5	Envolvimento da Chefia .....	99
4.1.6	Razões para não denunciar - garantias e incentivos ao denunciante.....	101
4.1.7	Canais de denúncia .....	106
4.1.8	Percepção do denunciante de boa-fé e denúncia caluniosa.....	108
4.1.9	Avaliação dos superiores e dos órgãos de controle .....	109
4.1.10	Fatores motivacionais .....	111
<b>5</b>	<b>DISCUSSÃO E CONCLUSÃO .....</b>	<b>113</b>
<b>6</b>	<b>PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA.....</b>	<b>118</b>
<b>7</b>	<b>LIMITAÇÕES, APLICABILIDADE E ESTUDOS FUTUROS.....</b>	<b>119</b>
	<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>120</b>
	<b>APÊNDICES .....</b>	<b>131</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Corrupção é uma prática nefasta que atinge o Brasil desde a sua colonização até os dias atuais. Ela tem suas raízes entranhadas em sua própria colonização, pois o sistema colonial português foi erguido sobre os pilares de uma monarquia absolutista, baseada em interesses pessoais e paternalistas, Holanda (1995). Os brasileiros reconhecem o problema; o Barômetro Global da Corrupção da ONG Transparência Internacional demonstra que 90% avaliam que a corrupção é um grande problema, 54% acreditam que ela piorou nos últimos doze meses e 11% tiveram que pagar suborno em escolas ou hospitais. A avaliação do Índice de Percepção da Corrupção (IPC) realizada pela mesma ONG indica que o Brasil é percebido como mais corrupto que nunca: nas avaliações de 2018 e 2019, o Brasil teve 35 pontos, ocupando a 105ª e 106ª colocação, respectivamente, - pior patamar consecutivo da série (Gráfico 1). Apesar destes resultados deprimentes, 82% dos brasileiros acreditam que possam fazer a diferença na luta contra a corrupção, de acordo com a pesquisa da ONG.

Gráfico 1 - Introdução - Evolução História do IPC Brasil



Elaborado pela autora a partir dos dados publicados do site ONG Transparência Internacional. Quanto menor a pontuação, maior a percepção de corrupção no país.

Desenvolver mecanismos para prevenir e combater a corrupção é uma prioridade para o setor público, organizações não governamentais, pesquisadores e outros. Nessa linha de atuação, uma das práticas recomendadas pelos organismos internacionais e adotada por vários países são os programas de proteção e incentivos aos denunciadores, conhecidos como *whistleblowing regulations*.

Assim, como podemos implantar um programa de proteção ao denunciante no Brasil de forma a apresentar garantias e incentivos aos servidores públicos para representar contra irregularidades e diminuir as práticas de má administração dos recursos públicos e corrupção? É possível que os servidores tenham medo das possíveis represálias com consequências profissionais e pessoais quando representam contra os crimes e falta de regularidade?

O objetivo desse trabalho é realizar estudos que possam identificar se os servidores públicos não apresentam denúncias ou apresentam de forma anônima; se eles sentem medo de represálias, e, quais as razões que justificam o seu comportamento. Além disso, identificar quais

as garantias e incentivos que tornaria mais atrativa a representação contra irregularidades na administração pública.

Para realizar os estudos propostos, revisamos a legislação nacional, recomendações dos organismos internacionais sobre o assunto, a aplicação de *whistleblowing regulation* em outros países e comparação com o Brasil. Além disso, analisamos a legislação nacional sobre denúncia, inclusive anônima. Com o objetivo de responder as questões apresentadas e elucidar a situação atual no Brasil, foram conduzidas:

- a) Análise dos dados de denúncias anônimas e identificadas do site da Controladoria-Geral da União (CGU);
- b) Aplicação de um *survey* e *survey experiment* para avaliar a percepção dos servidores quanto à apresentação de denúncias, das razões para não denunciar ou do anonimato; as sugestões de garantias de um possível programa de proteção e incentivos; e verificar o comportamento dos servidores diante de situação de denunciar possível ato de corrupção;
- c) Entrevista com uma servidora que sofreu ameaças, retaliações, perseguições e outros problemas por questionar processos com indícios de irregularidades no trabalho;
- d) Entrevista com corregedores do poder executivo federal para avaliar a percepção quanto ao medo de represálias dos servidores ao representar contra irregularidades.

No setor público, a proteção aos denunciantes pode facilitar a detecção de suborno passivo, uso indevido de fundos públicos, desperdício, fraude e outras formas de corrupção. No setor privado, ajuda as autoridades a identificarem casos de suborno ativo e outros atos corruptos cometidos por empresas, além de ajudar as empresas a prevenir e detectar suborno em transações comerciais. A proteção aos denunciantes é, portanto, essencial para salvaguardar o interesse público e promover uma cultura de responsabilidade e integridade pública.

O trabalho está estruturado em 06 capítulos, além da Introdução. O segundo se refere à revisão do Referencial Teórico, com seções que tratam de denúncia e denúncia anônima, conceito de *wishtleblowing* e *wishtleblower*, proteção ao denunciante, recomendações dos organismos internacionais e estudo da legislação brasileira. O terceiro trata da apresentação da Metodologia com a aplicação do *survey*, *survey experiment*, entrevistas e análise de dados. O quarto contém os Resultados e a Análise dos Dados Coletados. No quinto capítulo, apresenta-se as Discussões e Conclusões. As Propostas de Alterações Legislativas foram descritas no sexto capítulo e no sétimo, apresentou-se as Limitações e Propostas de Estudos Futuros.

Os resultados tendem a demonstrar que os servidores possuem medo de represálias, pois ainda apresentam uma quantidade razoável de denúncias anônimas, em torno de 37,5% dos participantes do *survey*. Dos dados constantes do Painel Resolveu/CGU, verifica-se, que apesar do número, de forma geral, das identificadas ser maior que as anônimas, quando se trata de irregularidades, o anonimato é superior; em torno de 66% para o tema corrupção e mais de 70% para situações de conflito de interesse. Constatou-se, na realização do experimento, uma média alta quanto à motivação de realizar uma denúncia anônima quando comparada à média de realizar uma identificada.

Esse medo dos servidores está demonstrado, também, nas entrevistas com os corregedores e com o depoimento da servidora de pseudônimo Fernanda, onde ela relatou diversos tipos de perseguições com consequências negativas em sua vida profissional e pessoal, após manifestar contrária à forma de funcionamento do órgão em que trabalhava. Verificamos relatos de falta de confiança nas providências dos superiores e dos órgãos de controle, sendo a principal causa para não apresentar denúncias, de acordo com os dados coletados no *survey*.

Das entrevistas realizadas com os corregedores, conclui-se, por unanimidade, a percepção de que os servidores ainda apresentam medo de apresentar denúncias.

As garantias sugeridas pelos servidores na aplicação do *survey* foram, principalmente, no sentido de proteção à identidade e de prevenção das consequências profissionais; de segurança; e de certeza que os órgãos vão apurar os fatos denunciados. Um ponto que ficou demonstrado tanto no *survey* quanto no experimento foi a influência das decisões dos servidores quando as possíveis irregularidades possam envolver os superiores hierárquicos. Outro aspecto percebido no experimento foi a busca por adotar ações alternativas ao invés de realizar a denúncia identificada, como pedir transferência para outro setor, não participar dos processos com suspeitas de irregularidades. Esses pontos podem significar um caminho alternativo para se afastar do problema ao encaminhamento direto das denúncias.

Verificou-se também que há necessidade de melhor retorno/informações do resultado da apuração das denúncias realizadas, de forma que o denunciante possa acompanhar o resultado para melhorar a percepção do trabalho dos órgãos de controle.

O Brasil, quando comparado a outros países membros da OCDE, está defasado em relação à proteção ao denunciante, e, há necessidade de alterações legislativas para ajustar a norma brasileira às melhores práticas internacionais, conforme estudo realizado pela OCDE, onde foi apresentado aspectos importantes para constar de um programa de *whistleblowing regulation*. Além disso, para implantação do programa de proteção com a norma vigente no Brasil, é necessária a normatização, via decreto presidencial, para detalhamento do contido na Lei 13.608 de 2018, para aplicação das garantias e incentivos previstos.

## 2 REFERENCIAL TEÓRICO

A revisão teórica que compõe este trabalho se baseia no estudo da legislação nacional, artigos nacionais e internacionais, melhores práticas adotadas pelos organismos internacionais, trabalhos acadêmicos e literatura sobre o assunto. O referencial foi dividido em duas partes: a primeira que trata de denúncias e a segunda referente à proteção ao denunciante, com estudo do Brasil e melhores práticas internacionais.

### 2.1 DENÚNCIA E DENÚNCIA ANÔNIMA

Por meio do Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, foi promulgada a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Dentre as medidas propostas, consta do artigo 13 que:

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

Uma denúncia, em sentido genérico, é uma tentativa de levar a conhecimento público ou de alguma autoridade competente um determinado fato ilegal, aguardando alguma possível suscetível punição. Pode ser, também, um modo para criticar alguém ou alguma coisa iniciando um conflito<sup>1</sup>.

De acordo com a Lei 13.460 de 2017, as manifestações incluem as reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços. Para a CGU, denúncias são comunicações de prática de ato ilícito cuja solução dependa da atuação de órgão de controle interno ou externo<sup>2</sup>. De acordo com as informações constantes no site da Controladoria<sup>3</sup>, o cidadão pode fazer uma manifestação anônima ou identificada<sup>4</sup>. Esclarece que a identificação permite que a Ouvidoria-Geral da União entre em contato, caso precise de informações ou esclarecimentos adicionais, e, que por força da Lei nº 12.527/11 (LAI), os órgãos e entidades públicas devem proteger as informações pessoais,

<sup>1</sup> Conceito da enciclopédia livre Wikipédia - <https://pt.wikipedia.org/wiki/Den%C3%BAncia>

<sup>2</sup> <https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/denuncias-e-manifestacoes/perguntas-frequentes#quem-pode-apresentar>

<sup>3</sup> <https://www.cgu.gov.br/assuntos/ouvidoria/denuncias-e-manifestacoes/perguntas-frequentes#quem-pode-apresentar>

<sup>4</sup> <https://sistema.ouvidorias.gov.br/publico/Manifestacao/SelecionarTipoManifestacao.aspx?ReturnUrl=%2f>

restringindo o acesso a quaisquer dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem, a não ser que o cidadão autorize expressamente a divulgação dessas informações.

A CGU orienta que as denúncias não precisam de um formato específico, mas que deveriam conter algumas informações, como por exemplo: dados pessoais e contatos; informações do fato denunciado, dos envolvidos e do órgão; orientações para descrever o fato de forma clara e objetiva.

Ocorre que, com o anonimato não é possível entrar em contato com o denunciante para o aprofundamento e coleta de informações adicionais sobre os fatos apresentados. O anonimato pode ser utilizado por diversas razões, tais como medo de se identificar e sofrer consequências graves, como, também, utilizar desse mecanismo como forma de denegrir a imagem de outro cidadão.

O artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal, assegura a liberdade de manifestação do pensamento, mas veda o anonimato. Essa liberdade também pode ser entendida como a informação oriunda de conhecimento de fatos, acontecimentos e situações de interesse geral e particular. Em decisão proferida nos autos do Habeas Corpus 83.125, o Ministro Marco Aurélio Mello, definindo a liberdade de expressão, assentou: “A liberdade de expressão constitui-se em direito fundamental do cidadão, envolvendo o pensamento, a exposição de fatos atuais ou históricos e a crítica. (DJ 07.11.03)”. A questão é se a notícia de crime, como exposição de fatos, veiculação de informação, delação, seria classificada como uma espécie de manifestação do pensamento, incidindo sobre ela a vedação ao anonimato. A discussão dentre os Tribunais Superiores não é pacífica quanto à vedação ao anonimato de notícia de crime.

Dentre os argumentos apresentados está a consequência de causar danos morais e patrimoniais ao denunciado. Nesse sentido, ressaltamos o pensamento de Bastos (1999):

É fácil imaginar que, exercido irresponsavelmente, esse direito tornar-se-ia uma fonte de tormento aos indivíduos na sociedade. A todo instante poderiam ser objeto de informações inverídicas, de expressões valorativas de conteúdo negativo, tudo isso feito sem qualquer benefício social, mas com a inevitável consequência de causar danos morais e patrimoniais às pessoas referidas. Sem dúvida, a identificação do responsável pelos juízos e valores emitidos é condição indispensável para que se desenvolvam os atos posteriores tendentes à sua responsabilização (p. 189).

A vedação constitucional ao anonimato está inserida, portanto, na proteção dispensada pela Constituição aos chamados direitos de personalidade. Não pode, dessa forma, ser dissociada dos dispositivos previstos nos incisos V e X do mesmo artigo 5º<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

X - são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;

A delação de crime, ou de outra infração, enquanto veiculação de fato desabonatório, é, potencialmente, violadora da honra – direito de a pessoa ser respeitada perante os outros e perante si mesma –, podendo desencadear ainda violações a outros direitos de personalidade, como a intimidade, a vida privada e a imagem, ao dar origem a procedimentos investigatórios. Incidindo a vedação ao anonimato sobre a delação de crime, resta perguntar se ela torna inválido procedimento de persecução criminal deflagrado por notícia de crime anônima.

A dissidência doutrinária e jurisprudencial acerca da admissibilidade da denúncia anônima no âmbito correcional administrativo, tendo de um lado escola que, firme na norma extraída do art. 144<sup>6</sup> da Lei 8.112/90, não a admitiam, e outra que enxergava permissivo legal para adotar o instituto no art. 143 do mesmo diploma. Atendo-se à interpretação literal do art. 144 da Lei 8.112/90, norma jurídica que estende a garantia de proteção contra o anonimato a agentes públicos no exercício de sua função, doutrinadores como Sebastião José Lessa, José Armando da Costa e Antônio Carlos Alencar Carvalho (2011) advogavam que valores como a proteção da honra do servidor público, debilitada pela impossibilidade de reparação, a boa ordem das atividades administrativas e mesmo a dignidade da Administração Pública, justificariam a impossibilidade da adoção do instituto da *delatio criminis* inqualificada no âmbito penal administrativo, conforme relatado por João Barbosa Martins (2002).

Essa posição foi sustentada inclusive no célebre Parecer da Advocacia-Geral da União/GV nº 01 de 2007, de lavra do eminente Consultor da União, Dr. Galba Veloso, o qual, refutando veementemente as posições que buscavam pela aplicação da técnica da razoabilidade/proporcionalidade compor o conflito aparente entre os princípios constitucionais aplicáveis ao caso, terminou por concluir que:

O interesse da sociedade e o dever da Administração Pública em face da denúncia anônima, que por si só e sem autuação já produz nefastos e permanentes resultados, é remeter o original à parte interessada, para providências que entender de direito, inclusive a apuração da autoria, sendo que os processos porventura já iniciados devem ser declarados nulos, e desfeitos, pelos fundamentos expostos, adotando-se o mesmo procedimento de remessa, à parte interessada, do original da denúncia, se dela não tiver conhecimento.

Sem embargos à autoridade do autor do Parecer, fato é que prevaleceu no Tribunais Superiores a busca pela harmonização do conflito aparente entre a vedação ao anonimato e o

---

<sup>6</sup> Art. 143. A autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa.

Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal, a denúncia será arquivada, por falta de objeto.

poder-dever da Administração de apurar condutas de seus agentes. O próprio Despacho do então Advogado-Geral da União, José Antônio Dias Toffoli, que aprovou o Despacho do Consultor-Geral da União nº 396/2007, acrescentou algumas considerações sobre o tema ao determinar que:

“O Poder Público, provocado por delação anônima (...), pode adotar medidas sumárias de verificação, com prudência e discricção, sem formação de processo ou procedimento, destinadas a conferir plausibilidade dos fatos nelas denunciadas. Acaso encontrados elementos de verossimilhança, poderá o Poder Público formalizar a abertura do processo ou procedimento cabível, desde que mantendo completa desvinculação desse procedimento estatal em relação à peça apócrifa, ou seja, desde que baseado nos elementos verificados pela ação preliminar do próprio Estado.”

A posição pela adoção da técnica da ponderação de forma a minorar os efeitos de potencial colisão entre os valores constitucionais em jogo foi descortinada no voto do Ministro Celso de Mello proferido nos autos do Inquérito 1.957/PR, no qual o Eminentíssimo Ministro, após longa exposição sobre os princípios constitucionais em confronto entendeu que “nada impedia, na espécie em exame, que o Poder Público, provocado por denúncia anônima, adotasse medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discricção” (...) a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, com o objetivo de viabilizar a ulterior instauração de procedimento penal em torno da autoria e da materialidade dos fatos reputados criminosos, desvinculando-se a investigação estatal.”

Da “prudência e discricção” exigidas resultou a advertência de que “o procedimento investigatório não pode ser instaurado com base, unicamente, em escrito anônimo, que venha a constituir, ele próprio, a peça inaugural da investigação promovida pela Polícia Judiciária ou pelo Ministério Público.” Em que pese o precedente judicial ter sido originalmente destinado ao trato da denúncia anônima do âmbito penal, não tardou a espraiar-se também para o processo administrativo disciplinar. Hodiernamente, pacífica também a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pela ausência de nulidade na instauração de investigação preliminar destinada a “averiguar o conteúdo de denúncia anônima, na medida em que, na forma do art. 143 da Lei 8.112/1990, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata.”

A sedimentação dessa inteligência no âmbito da Corte da Cidadania levou à produção do enunciado da Súmula nº 611/STJ, de entendimento dominante da Primeira Seção do Tribunal, nos seguintes termos:

Súmula nº 611/STJ: Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração.

Na mesma toada, a posição da CGU<sup>7</sup> é que a delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem. Nesse sentido, a autoridade que tiver ciência de uma irregularidade por meio de uma denúncia anônima, não deverá precipitar e instaurar um processo administrativo disciplinar em rito acusatório, mas procede de forma cautelosa promovendo investigação preliminar e inquisitorial, de forma a evitar injusta ofensa à honra do servidor. Após essa investigação, se for confirmada a plausibilidade da denúncia, com indícios de autoria e materialidade, a peça investigatória passa a suprir a lacuna do anonimato. A peça que contém a investigação realizada deve ser assinada por servidor público identificado, assim, o processo administrativo seria instaurado com base em uma peça identificada. Dessa forma, se cumpre o disposto no artigo 143 e 144 da Lei 8.112/1990.

STF, Mandado de Segurança nº 24.369: “Ementa: delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude (procedimentos licitatórios supostamente direcionados e alegado pagamento de diárias exorbitantes). A questão da vedação constitucional do anonimato (CF, art. 5º, IV, ‘in fine’), em face da necessidade ético-jurídica de investigação de condutas funcionais desviantes. Obrigação estatal, que, imposta pelo dever de observância dos postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37, ‘caput’), torna inderrogável o encargo de apurar comportamentos eventualmente lesivos ao interesse público. Razões de interesse social em possível conflito com a exigência de proteção à incolumidade moral das pessoas (CF, art. 5º, X). O direito público subjetivo do cidadão ao fiel desempenho, pelos agentes estatais, do dever de probidade constituiria uma limitação externa aos direitos da personalidade? Liberdades em antagonismo. Situação de tensão dialética entre princípios estruturantes da ordem constitucional. Colisão de direitos que se resolve, em cada caso ocorrente, mediante ponderação dos valores e interesses em conflito. Considerações doutrinárias. Liminar indeferida.” Idem: STJ, Recursos Ordinários em Mandado de Segurança nº 1.278 e 4.435 e Recursos em ‘Habeas Corpus’ nº 7.329 e 7.363. “(...) Em outras palavras, o fato de a Constituição Federal vedar o anonimato não autoriza a Administração Pública a desconsiderar as situações irregulares de que tenha conhecimento, por ausência de identificação da fonte informativa.” Francisco Xavier da Silva Guimarães, “Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União”, pg. 104, Editora Forense, 2ª edição, 2006.

Temos então que a denúncia anônima é instrumento hábil a comunicar eventual existência de ilícito contra a Administração e a dar início à investigação preliminar (sindicância investigatória), de caráter marcadamente inquisitório, mas não autoriza, por si só, a instauração

---

<sup>7</sup> Enunciado CGU nº 03, publicado no Diário Oficial da União de 5/5/2011 (Seção 1, página 22), *in verbis*: *Delação anônima. Instauração*. A delação anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, devendo ser colhidos outros elementos que a comprovem.

de processo administrativo disciplinar, esse, sim, conduzido sob o pálio do devido processo legal.

E assim é, posto que quando da investigação preliminar inexistente acusação, descabendo exigir as garantias da ampla defesa e contraditório enunciadas no artigo 5º, LV, razão pela qual adoção de providências destinadas à obtenção de elementos de informação (e não provas) pode se originar pela comunicação apócrifa de eventual fato ilícito.

A ministra Maria Thereza de Assis Moura trouxe a discussão do “dever de agir” quando enfatizou, em processo de sua relatoria, que a autoridade policial tem o dever de apurar a veracidade dos fatos. Ou seja, “uma vez que a autoridade pode agir de ofício, o anonimato se torna irrelevante se o resultado das diligências efetuadas apontarem justa causa (REsp 1.096.274). Se todos os procedimentos de investigações preliminares forem executados de forma correta, à luz da legislação, e os fatos apurados de forma consistente, a origem da denúncia não terá importância, pois a autoridade policial terá o poder-dever de agir”.

## 2.2 CONCEITO DE WHISTLEBLOWING

Embora faleça de uma precisa definição jurídica, o termo *whistleblowing* é de ampla aceitação e utilização global. O Projeto de Lei do Senado nº 362, de 2015 faz referência à definição utilizada pela Organização Internacional do Trabalho que entende o instituto “como os relatos de empregados ou ex-empregados sobre condutas ilegais, irregulares e práticas perigosas ou antiéticas por parte dos empregadores.”

Para o Conselho da Europa – Fernandes (2018), “significa ação de qualquer pessoa que relate ou divulgue informações em uma ameaça ou prejuízo para o interesse público no relacionamento, seja no setor público ou privado”.

Nas palavras de Janet Near and Marcia Miceli (1985) “the disclosure by organisation members (former or current) of illegal, immoral, or illegitimate practices under the control of their employers, to persons or organisations that may be able to effect action.” (apud Paul Latimer e A J Brown).

Correlato à noção do *whistleblowing*, temos o termo *whistleblower* para denominar a pessoa que, detendo informações de condutas ilegais por causa de relações de trabalho, oferece denúncia às autoridades competentes ou mesmo a canais de mídia.

Juliana Magalhães (2015) faz interessante observação acerca dos motivos que levariam o denunciante a descortinar eventuais esquemas de corrupção ou de quaisquer outros atos ilícitos, sendo o móvel psíquico a principal diferença entre o *whistleblower* e o colaborador premiado referido na Lei 12.850, de 02 de agosto de 2013.

O instituto não se confunde com a chamada delação premiada, prevista em diversas leis brasileiras. A delação premiada é a incriminação de terceiro, realizada por um suspeito, indiciado ou réu, no bojo de seu interrogatório ou em outro ato processual. Ao contrário do delator, o agente whistleblower não está envolvido na organização criminosa. É um terceiro sabedor de informações relevantes, seja por decorrência do exercício direto do seu trabalho, seja por razões eventuais. ....

O agente whistleblower não tem interesse na incriminação do comparsa, pois disto não se beneficia, tampouco integra qualquer grupo criminoso. O whistleblower é impelido a agir por razões morais, diante da repugnância natural que exsurge pela constatação de um crime (ou ato ilícito, em geral), destacadamente aqueles cometidos em desfavor da Administração Pública.

Para Bento (2015), denunciante é a tradução para o português da expressão *whistleblower*, que quer dizer, literalmente, “soprador de apito”. No entanto, para o autor, o conceito de *whistleblower* se estende também a “toda pessoa que divulga informações – “põe a boca no trombone”, para utilizar a mesma metáfora musical – ao público em geral (sociedade civil, imprensa, etc.), não se restringindo ao denunciante no sentido jurídico do termo”. Nesse sentido, quem decidisse levar essas informações ao conhecimento amplo do público ou da imprensa também estariam cobertos pela proteção, ainda que com algumas ressalvas.

Zenkner (2019) trata da importância de equilibrar os incentivos aos denunciante com o aumento do número de denúncias”. O autor conceitua o *whistleblowing* como a “atividade daquele que “faz soar o alarme” ou que “sopra o apito” para chamar a atenção da autoridade ou do público em geral sobre algum comportamento ilícito que tenha ocorrido em uma organização do setor público ou privado na qual o denunciante exerça atividade laboral ou de alguma forma esteja relacionado’. Uma das vantagens abordadas por Zenkner é que essa comunicação representa um mecanismo fundamental para a detecção tempestiva de irregularidades e ilicitudes, antes de causar prejuízos mais graves.

Zenkner (2019) ressalta ainda que a vinculação de recompensas e de punições às informações coletadas podem tornar incentivos de agentes públicos que acabam por transformar a corrupção mais arriscada para quem nela incorre. No entanto, em vários países, como no Brasil, a denúncia ainda é vista como uma traição, espionagem, onde há necessidade de uma mudança de cultura.

### 2.3 PROTEÇÃO AO DENUNCIANTE - *WHISTLEBLOWER*

Os recentes casos de corrupção envolvendo a Petrobrás evidenciados pela força tarefa conhecida como “lava-jato” não surpreenderam apenas pela sua magnitude de proporção transnacional, a ponto de ter sido indicado pela ONG Transparência Internacional como o

segundo maior caso de corrupção do mundo<sup>8</sup>, mas também pela incapacidade de todos os órgãos de controle internos e externos à estatal detectarem operações fraudulentas no montante de bilhões de dólares que se desenvolveram por mais de uma década. Em um cenário de patente incapacidade dos órgãos de fiscalização e controle brasileiros em detectar irregularidades patrocinadas por detentores de poder político, impõe-se o aprimoramento da legislação anticorrupção.

De fato, mesmo diante da constatação do empoderamento das instituições da *accountability* brasileiras (TCU, RFB, CGU, MP e PF) que fizeram “com que a burocracia do controle seja um ator político fundamental, com capacidade representativa para desafiar a ordem política e promover mudanças institucionais no âmbito da democracia”, de acordo com Filgueiras (2018), muito pouco se avançou quanto ao arcabouço legal destinado à imposição de pena a ilícitos administrativos e penais cometidos em detrimento de bens e interesses da Administração Pública.

Louvável e raro exemplo, temos a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, que instituiu a possibilidade de responsabilização objetiva, na instância administrativa, da pessoa jurídica envolvida com ato de corrupção, sem prejuízo da imposição de sanções penais ou ainda a aplicação de multas e outras penalidades.

É de razoável consenso que qualquer aprimoramento das técnicas de investigação de ilícitos contra a Administração Pública deve envolver a proteção e o incentivo à denúncia por parte tanto de particulares quanto de integrantes da própria organização e, como corolário, um robusto sistema de proteção àquele que assume graves riscos com a ação de delatar condutas desleais ou ilegais, nominado mundialmente como *whistleblowing regulation*.

Bento (2015) entende a divulgação de informações potencialmente gravosas à sociedade tanto como um direito individual do denunciante, como corolário da garantia fundamental da liberdade de expressão como um direito difuso, posto no interesse da sociedade.

O direito dos cidadãos de denunciar irregularidades é um corolário natural da liberdade de expressão, sendo ao mesmo tempo um direito individual e um direito difuso, pois a sociedade em geral tem a expectativa de que informações de interesse público cheguem ao seu conhecimento. Assim, a denúncia constitui um importante instrumento de *accountability*, tanto horizontal, pois provocará a ação dos órgãos de investigação e controle; quanto vertical, provendo informação relevante para que o público possa avaliar a qualidade e a integridade das instituições e das autoridades em seu comando.

Na mesma linha, Mota Junior (2012):

---

<sup>8</sup> Essa informações constam do seguinte site: <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/petrobras-e-o-segundo-maior-escandalo-de-corrupcao-do-mundo-aponta-transparencia-internacional/>. Acesso em 04 de janeiro de 2019.

O direito fundamental de acesso à informação previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos, bem como em diversos tratados e convenções internacionais e disposto nas Constituições democráticas torna mais propício ou facilitados que situações caracterizadoras de infrações penais, risco à segurança ou à saúde, descumprimento de obrigações legais ou más condutas, de forma geral, sejam conhecidos por um maior número de pessoas.

No entanto, a mera adjetivação de fundamental ao direito do indivíduo de denunciar malfeitos em detrimento da Administração Pública não parece ter o condão de movimentar o poder público na direção de prover efetivos instrumentos de proteção àquele que assume o risco da ação.

Foge ao escopo desse estudo discorrer sobre razões para a omissão legislativa, sem embargo, convém transcrever as conclusões de Maia (2016):

[...] é possível afirmar que há uma persistente e histórica resistência à efetivação de direitos fundamentais no Brasil, e mesmo uma sistemática violação. Podem ser apontadas como causas, por um lado, a permanência das condições de instalação e manutenção de uma sociedade desigual, apegada a privilégios e distinções [...]

De fato, a partir da compreensão de que vivemos em uma sociedade que ainda não percebe o cidadão no mesmo patamar de importância das estruturas estatais de poder, é possível explicar a ausência de um eficiente arcabouço legal protetivo ao denunciante, fator que impossibilita dar concretude ao controle social, pois, como ensina Rezende (2015):

a visibilidade (transparência) dos atos administrativos guarda estreita relação com o princípio democrático (art. 1º da CRFB), possibilitando o exercício do controle social sobre os atos públicos. A atuação legislativa é típica dos Estados autoritários.

Também realçando a importância de um ambiente de transparência como instrumento de combate à corrupção, temos Bento (2015).

A corrupção se desenvolve em ambientes marcados pela falta de transparência e pela apatia política dos cidadãos. Ela ocorre porque decisões são tomadas a portas fechadas, longe dos olhos do público e da imprensa. Promover a abertura do Estado à participação da sociedade e ao controle social é um dos mais importantes desafios políticos da sociedade brasileira. O controle social mais atento dificulta o abuso de poder e a implementação de políticas que visam beneficiar grupos privados. O estímulo e a proteção do denunciante estão inseridos nessa perspectiva.

Afirmando a necessidade da existência de um órgão com competência para dar efetividade às ações do denunciante, a proposição de Projeto de Lei apresentada da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção de Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, fórum multi-institucional promovido pelo Ministério da Justiça, defende “a implantação de Comissões de Recebimento de Relatos, formadas por funcionários dos próprios órgãos públicos ou entidades, com atribuições, em resumo, de fazer a interlocução entre o cidadão e as autoridades públicas, cabendo ainda às Comissões de Recebimento de Relatos velar para a transparente apuração dos fatos nos respectivos órgãos, e promover medidas de proteção contra retaliações ao cidadão”.

A influência de um ambiente tão corporativo como o serviço público sobre a decisão de denunciar malfeitos é de tal monta que Gjalt de Graaf (2016) detectou um surpreendente motivo impeditivo à denúncia: o sentimento de culpa pelas consequências negativas da denúncia que possivelmente se abateriam sobre o servidor.

Como pontuam Bashir et al. (2014) “whistle-blowing is not a risk-free decision or initiative for any individual as it can entail direct and undesired consequences for the person raising voice against some wrongdoings”.

SU SU (2019) chama a atenção para o vício que se forma a partir de um ambiente tolerante para com a corrupção que termina por ser extremamente prejudicial ao florescimento de denúncias:

*Whistleblowing is a form of dissidence, not necessarily tolerated and seldom encouraged (Near & Miceli, 1985). Whether one blows the whistle is often subject to social climate. In the case of government corruption, local corruptive climate provides a critical perspective, accurately reflecting “the longterm development and organization of its social and political system”(Heywood, 1997, p. 426) within boundaries and effectively capturing general sentiments and dynamics against corruptive behaviors. Corruptive climate suppresses whistleblowing as it levies heavy cost and provides little support (Morrison & Milliken, 2000). More importantly, corruptive climate is self-reproducing and self-reinforcing, demonstrating a vicious cycle. With corruptive climate come chillier incentives for whistleblowers and less supply of whistleblowing, which likely breed more corruptive climate.*

Paul Latimer and A J Brown (2008) vão na mesma direção da necessidade da previsão de canais de divulgação externos.

*Only if internal disclosure fails should there be disclosure to external agencies, entities or regulators. There are many reasons for which a whistleblower may prefer to disclose wrongdoing to an external authority. A whistleblower may not have confidence that the matter will be dealt with in an appropriate manner, or may not have time to disclose internally, especially if there is a serious offence or if there is an imminent risk of danger to life, health or safety or to the environment. Some may fear reprisal at work such as attempts to discredit or ridicule them or demotion.*

## 2.4 RECOMENDAÇÕES DE ORGANISMOS INTERNACIONAIS - ESTUDOS DE APLICAÇÃO EM OUTROS PAÍSES E NO BRASIL

No plano internacional, o Brasil é signatário da Convenção Interamericana contra a Corrupção, de 29 de março de 1996, internalizada, com reserva, pelo Decreto nº 4.410, de 07 de outubro de 2002, e da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, incorporada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. Ambos os tratados multilaterais conferiram base jurídica para inovações legislativas na ordem interna na busca de um sistema anticorrupção mais robusto.

No que diz respeito ao sistema de denúncia qualificada de servidor público que tenha ciência de condutas eventualmente atentatória aos interesses públicos, a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, no seu artigo 8º, expressamente orienta os Estados participantes a

considerar “em conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, a possibilidade de estabelecer medidas e sistemas para facilitar que os funcionários públicos denunciem todo ato de corrupção às autoridade competentes quando tenham conhecimento deles no exercício de suas funções.”

A ONG Transparência Internacional assim se posiciona sobre o tema:

*Reporting to regulators and authorities – if reporting at the workplace does not seem practical or possible, individuals may make disclosures to regulatory or oversight agencies or individuals outside of their organisation. These channels may include regulatory authorities, law enforcement or investigative agencies, elected officials, or specialised agencies established to receive such disclosures.*

Um estudo de 2004 conduzido pela Association of Certified Fraud Examiners (ACFE) dos Estados Unidos (*whistleblowing: recent developments and implementation issues*) – (Mak Yuen Teen), publicado no site do Banco Mundial, concluiu que organizações sem mecanismos adequados para denúncias de fraudes e comportamentos antiéticos sofreram perdas relacionadas a fraudes quase duas vezes maiores que aquelas com tais mecanismos. Também constatou que 40% das fraudes são inicialmente descobertas por meio de denúncias, 21% por auditorias internas, 18% por acidente, 11% através de auditorias externas. Apesar do fato dos denunciadores desempenharem papel fundamental na detecção e prevenção de fraudes, muitas vezes eles sofrem graves consequências. Um estudo com 233 denunciadores em um hospital nos EUA relataram que "90% dos denunciadores foram demitidos ou rebaixados, 27 por cento foram processados, 26 por cento tiveram que procurar atendimento psiquiátrico ou físico, 25 por cento sofreram abuso de álcool, 17% perderam suas casas, 15% se divorciaram, 10% tentaram suicídio e 8% foram à falência. Esses estudos mostram que, embora a denúncia seja um componente importante do sistema de governança corporativa, os denunciadores frequentemente enfrentam retaliações.

Pode-se afirmar que excetuado os países mais desenvolvidos, como EUA, Reino Unido e Austrália, existe uma proteção legislativa limitada para os denunciadores. A falta de proteção legislativa é muitas vezes agravada pelo sistema legal do país. As leis trabalhistas em alguns países tornam relativamente fácil para um empregador demitir um funcionário, com aviso prévio limitado e sem justa causa. O denunciante também pode ser processado por difamação e pode ter que pagar se a alegação for incorreta, mesmo se feito de boa fé. O denunciante geralmente possui recursos limitados para contestar tal ação. Além disso, pode não ser possível proteger a identidade do denunciante se o requerente solicitar ao Tribunal que sua identidade seja revelada (TEEN, 2004).

TEEN (2004) entende ser necessária legislação para proteger os denunciadores para incentivar mais denúncias de “boa fé”, no entanto, a legislação por si só não é suficiente. Tão importante, ou até mais importante, do que a legislação que protege os denunciadores, seja a

existência de uma cultura que seja propícia à denúncia. A legislação tem que permitir algum nível de proteção, mas a realidade é que a proteção é imperfeita. Há muitas maneiras pelas quais um superior pode tomar ações sutis de represália sem recorrer a assédio flagrante, rescisão e similares. Qualquer diretor ou gerência sênior que receba uma denúncia faria bem em se concentrar na mensagem e não no mensageiro. Um denunciante pode ser um funcionário insatisfeito, mas isso não significa necessariamente que o que ele ou ela está denunciando é falso. No entanto, muitos casos indicam que a alta administração e os diretores costumam tratar os denunciantes com apatia, se não com desdém (TEEN, 2004).

Uma pesquisa com membros da CPA (Certified Practising Accountant) Austrália em Hong Kong, Malásia e Cingapura conduzido pela CPA Austrália e pelo Centro de Governança Corporativa e Relatórios Financeiros (CGFRC) da Universidade Nacional de Cingapura fornece razões convincentes para ter uma política de denúncia de irregularidades: 59% dos entrevistados disseram que iriam denunciar uma conduta imprópria mesmo sem uma política de denúncia de irregularidades, mas se houver uma política de denúncia em prática, outros 36% denunciariam. Além disso, 52% dos entrevistados disseram que denunciam às autoridades reguladoras, o que é mais alto percentual do que aqueles que se reportam a canais internos. É provável que um relatório para uma autoridade reguladora seja muito mais prejudicial para uma organização. A pesquisa também revela a desconfiança na capacidade das organizações de proteger a identidade dos denunciantes, com 41% dos entrevistados acreditando que seu anonimato não será protegido, mesmo que a política de denúncias indique isso (TEEN, 2004).

### **Do estudo da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE)**

Incentivar os funcionários a denunciar irregularidades ("ou apitar") e protegê-los quando o fizerem é parte importante da prevenção à corrupção nos setores público e privado". Os funcionários geralmente são os primeiros a reconhecer as irregularidades no local de trabalho; portanto, capacitá-los a falar sem medo de represálias pode ajudar as autoridades a detectar e impedir violações (OCDE 2016<sup>9</sup>).

De acordo com a OCDE, a proteção aos denunciantes é essencial para promover a transparência e a integridade e detecção de má conduta. Casos anteriores demonstram que corrupção, fraude e irregularidades, bem como violações de saúde e segurança, são muito mais prováveis de ocorrer em organizações que não são transparentes. Em muitos casos, os funcionários estarão cientes das irregularidades, mas sentiram incapazes de dizer qualquer coisa por medo de represálias, preocupação em agir contra a cultura da organização ou falta de

---

<sup>9</sup> <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection/>

confiança de que o assunto será levado a sério. A proteção eficaz dos denunciadores ajuda os funcionários a “apitar” sobre corrupção, fraude ou irregularidade.

A OCDE, há quase duas décadas, tem orientado os países para revisar medidas de proteção aos denunciadores, aumentar a conscientização e desenvolver políticas baseadas em boas práticas internacionais. Dentre as principais recomendações, cita-se:

- A recomendação da OCDE de 1998 sobre a melhoria da conduta ética no setor público que inclui os Princípios de Gerenciamento da Ética no Serviço Público e a Recomendação da OCDE de 2003 sobre diretrizes para gerenciamento de conflitos de interesse no serviço público - destacam a importância da proteção dos denunciadores do setor público.
- A recomendação do Conselho da Europa de 2014 do Comitê de Ministros para Estados-Membros sobre a proteção aos denunciadores, prevê a proteção aos denunciadores do setor público e privado que reportam ou divulgam informações dentro de uma organização, ou a órgãos reguladores, ou de supervisão, ou a órgãos externos relevantes, ou órgãos de aplicação da lei, ou ao público sobre uma ameaça ou dano à interesse público no contexto de suas relações de trabalho (Conselho da Europa Assembleia Parlamentar, 2009).
- Promover uma maior implementação das disposições de proteção de denunciadores - Recomendação de 2009 sobre o combate ao suborno estrangeiro no mercado internacional Transações comerciais (Recomendação Antissuborno de 2009), que exigem dos países a fornecer proteção, tanto no setor público quanto no privado, para pessoas que denunciem suspeita de suborno estrangeiro de boa fé e por motivos razoáveis para autoridades competentes.
- Incentivar mecanismos de denúncia protegidos e prevenção de retaliação em controles internos, ética e sistemas de conformidade das empresas, de acordo com padrões estabelecidos no Guia de Boas Práticas da OCDE 2010 - OCDE - Diretrizes para Empresas Multinacionais e os Princípios do G20 / OCDE de Governança corporativa.
- Implementar amplamente a proteção aos denunciadores, cobrindo todos os que executam funções relacionados ao mandato de uma organização. A proteção aos denunciadores detém e detecta irregularidades. Os funcionários do setor público e privado podem acessar informações atualizadas sobre as práticas no local de trabalho e geralmente são os primeiros a reconhecer as irregularidades (UNODC, 2015).

A OCDE emitiu relatório (*Committing to Effective Whistleblower Protection*) no qual consta análise da evolução dos padrões da proteção aos denunciadores e fez um balanço dos

progressos realizados nos últimos anos em seus países membros<sup>10</sup>. No documento, concluiu que os países estão adotando cada vez mais a legislação de proteção aos denunciantes, mas que ainda há um longo caminho até que eles sejam efetivamente protegidos. Em torno de 84% dos países membros da OCDE tem estruturado leis dedicadas à proteção de denunciantes nos últimos cinco anos, no entanto, a maioria são reativas e movidas a escândalos e não olhando para o futuro.

Esses escândalos foram manchetes internacionais e levaram a um pedido de ação para promulgar leis de proteção a denunciante nesses países. Por exemplo, no Reino Unido, investigações sobre o acidente ferroviário de *Clapham*, o *Piper Alpha Disaster*, a tragédia de *Zeebrugge* e o colapso do *Barings Bank* nos anos 80 e início dos 90 mostraram que os funcionários sabiam dos perigos que existiam, com muito medo de levantar o problema ou levantá-lo incorretamente ou com a pessoa errada (*National Audit Office*, 2014. OCDE 2016).

Os primeiros países a aprovarem a legislação sobre *whistleblowing regulation* foi na década de 80. Os Estados Unidos iniciaram em 1989 e Israel em 1997. Até 2010, tivemos Nova Zelândia, Japão, Canadá e Chile. A partir de 2011, incluíram Países Baixos, Coreia, Eslovênia, Suíça, Itália, Estônia, Austrália, Bélgica, Hungria, Irlanda, Grécia e Eslováquia. O Brasil aprovou sua norma em 2019.

Foi consolidado, a seguir, os principais pontos e conclusões abordados na avaliação da OCDE. A inclusão sobre análise do Brasil foi realizada pela autora do presente estudo.

### **Necessidade de legislação específica**

A relação da legislação utilizada pela OCDE para análise consta do Apêndice 4 deste trabalho. Existe um consenso entre os formuladores de políticas de que é necessária legislação específica para a proteção eficaz dos denunciante. Muitos países da OCDE introduziram alguma forma de proteção para denunciante, alguns contêm lei específica e em outros, as disposições de proteção são encontradas em uma ou mais leis (Quadro 1). A proteção referente a denunciante do setor público em lei específica legítima e fornece uma estrutura para mecanismos sob os quais os funcionários públicos possam divulgar irregularidades reais ou percebidas no setor público, protege contra represálias e os incentiva a cumprir suas funções na

---

<sup>10</sup> A OCDE conta com 37 países membros - <https://www.oecd.org/about/members-and-partners/> (Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Colômbia, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Japão, Coreia, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, México, Países Baixos, Noruega, Polônia, Portugal, República Eslovaca, Eslovênia, Espanha, Suécia, Suíça, Turquia, Reino Unido, Estados Unidos. Colômbia, Nova Zelândia, Lituânia e Letônia aderiram após 2016, ano de realização do estudo da OCDE.

prestação de um serviço público eficiente, transparente e de alta qualidade. As leis dos denunciantes devem ser vistas como “escudos de metal” atrás das quais o denunciante está a salvo de represálias (Devine; Walden, 2013. OCDE 2016).

Dos 32 países que responderam à pesquisa da OCDE, 27 relataram possuir uma lei dedicada à proteção aos denunciantes ou disposições legais que exijam essa proteção em determinadas circunstâncias (nem sempre para relatar crimes de corrupção), sendo que 13 deles aprovaram lei dedicada, cuja função é proteger os denunciantes do setor público. Alguns países promulgaram uma única lei dedicada à proteção de denunciantes que se aplica a funcionários do setor público e privado, como Hungria, Irlanda, Israel, Japão, Coreia, Nova Zelândia, República Eslovaca, África do Sul e Reino Unido. Esta abordagem garante disposições universalmente aplicáveis de proteção aos denunciantes, o que traz clareza e facilita a conscientização da existência dessas disposições, e não da abordagem fragmentada das leis setoriais, que geralmente se aplicam apenas a certos funcionários e a divulgação de certos tipos de irregularidades (Banisar, 2011 OCDE 2016). A promulgação de uma lei específica também poderia contribuir para garantir a segurança e a clareza jurídica. O Brasil não possui lei exclusiva dedicada à proteção dos servidores públicos, tendo uma lei genérica sem especificar quem poderia se enquadrar como denunciante.

A sociedade civil desempenha um papel importante ao pressionar os governos a adotarem reformas necessárias. O esforço para promulgar leis de proteção aos denunciantes nos Estados Unidos e Reino Unido, dois países reconhecidos como pioneiros nesta área de integridade, foi apoiado por organizações da sociedade civil desde o início: o Projeto Governo de Responsabilidade Social (GAP) e Cidadão Público nos Estados Unidos, e Preocupação Pública no trabalho (PCaW) no Reino Unido. Essas organizações começaram a fazer lobby por proteção de denunciantes em 1977 e 1993.

Os países com leis dedicadas abrangem os principais componentes de um sistema de proteção ao denunciante: mecanismos de divulgação e proteções contra represálias. Contudo, apesar de seu objetivo comum, leis dedicadas à proteção de denunciantes nesses países diferem em seu escopo de cobertura, incluindo: o tipo de irregularidade relatada pelo denunciante; proteções e canais de comunicação; opções para anonimato ou relatórios confidenciais; medidas corretivas para vítimas de retaliação ou previsão de medidas disciplinares. As diferenças também se estendem aos métodos usados para incentivar relatórios, incluindo incentivos financeiros e campanhas de conscientização. Em julho de 2014, a Irlanda promulgou seu PDA, amplamente informado pelo escopo abrangente da Lei de Divulgação de Interesse Público (PIDA) do Reino Unido e experiências da Nova Zelândia e Austrália.

Exemplos de disposições de proteção de denunciantes dentro das leis incluem leis anticorrupção. Na Eslovênia, os artigos 23-25 da Lei de Integridade e Prevenção da Corrupção, que foi adotado em 2010 e posteriormente alterado em 2011, inclui proteção para indivíduos nos setores público e privado que denunciam corrupção e ações éticas ou condutas ilegais. Os relatórios do setor público na Estônia são regulamentados pela Lei Anticorrupção (2012), que entrou em vigor em 2013, e na Itália através da Lei Anticorrupção - Lei nº 190/2012, esta lei marca a primeira vez que o legislador italiano introduziu proteção homogênea para os denunciante do setor público que relatam corrupção.

De acordo com a OCDE (2016), as leis devem conter de forma clara:

- a) Escopo detalhado de cobertura a todos os tipos de funcionários, englobando consultores, estagiários, terceirizados e outros.
- b) Distinção clara das proteções dos denunciante e das testemunhas;
- c) Distinção entre as proteções contra retaliação para não se confundir contra proteção a impunidade;
- d) Período de duração da proteção ao denunciante;

Na Áustria, a proteção é garantida por meio das disposições estabelecidas no artigo 53 da Service Act 1979 que “proíbe explicitamente a tomada de ações prejudiciais contra um funcionário que de boa-fé denuncia um crime” (Comissão Européia, 2014 p. 4. OCDE 2016). A Turquia protege os denunciante através do artigo 14 do seu regulamento sobre reclamações - Pedidos de Funcionários, 1982, que declara que funcionários públicos que atuavam como denunciante não devem ser processados nem sobrecarregar suas condições de trabalho direta ou indiretamente devido à sua denúncia (OCDE, 2014b). Na Suíça, o Artigo 22a da Lei Federal de Pessoal, que entrou em vigor em 01 de janeiro de 2011, estipula que os funcionários devem denunciar todos os crimes dos quais eles tenham conhecimento ou que lhes tenham sido relatados no exercício de suas funções.

No Chile, existem provisões para incentivar e proteger aqueles que denunciam irregularidades, estabelecido com a promulgação da Lei nº 20 – 205, em 24 de julho de 2007, com disposições instituídas no Estatuto Administrativo (Lei nº 18.834), o Estatuto Administrativo de Funcionários Municipais (Lei nº 18.883) e Lei Orgânica Constitucional de Bases da Administração do Estado (Lei nº 18.575). Este sistema de leis estabelece o dever para funcionários públicos chilenos (que não sejam funcionários da Controladoria Geral, Banco Central, forças armadas, segurança pública, Conselho de Transparência ou empresas públicas) para denunciarem irregularidades e fornecerem mecanismos de proteção.

Os funcionários públicos em Portugal recebem proteção através da Lei Geral do Trabalho, em Função pública por meio do Ato da Lei 35/2014 e pelo artigo 20 da Lei nº 25/2008

de 5 de junho e artigo 4º da Lei nº 19/2008. Nos termos do artigo 4 da Lei 19/2008, trabalhadores da administração pública e empresas estatais que denunciam ofensas não podem ser "prejudicados", inclusive através de "transferência não voluntária". A Grécia alterou a sua Código da Função Pública (Lei 3528/2007) em 2014 para fornecer proteção adicional (em artigos 110 (6) e 139 (4)) àqueles designados como denunciante do setor público por um promotor em um caso de corrupção (nos termos do artigo 45B do Código de Processo Penal da Grécia, que foi promulgada ao mesmo tempo). O limiar da designação de denunciante é alto e no critério de um promotor.

Além dos países que cobrem a proteção aos denunciantes através de uma lei dedicada à proteção ou através de disposições em outras leis, também existem exemplos em que as disposições incluídas em outras leis abrangem apenas pessoas ou atos específicos, resultando em proteção limitada. Por exemplo, nas leis setoriais, o assunto da cobertura é tipicamente limitado pelo escopo da lei, como na área de saúde e segurança ou segurança e inteligência nacionais.

Além das leis e disposições nacionais de proteção a denunciantes, a proteção também pode ser específica para várias regiões, estados e províncias, ou seja, em países que possuem um sistema federal de governo. Por exemplo, enquanto toda as jurisdições australianas de estado e território têm proteção dedicada a denunciantes, algumas leis fornecem apenas proteção ao setor público, enquanto outras foram alteradas para estender a proteção aos denunciantes do setor privado. No nível federal, a proteção de denunciantes de acordo com a Lei PID de 2013 é limitada a funcionários do setor público (Brown, 2013. OCDE 2016).

A promulgação de leis abrangentes de proteção aos denunciantes cria obrigações dos empregadores e gerentes de pôr em prática essas medidas e, por sua vez, incentiva os funcionários a se sentirem protegidos pelos mecanismos e a terem coragem de falar. Embora leis dedicadas a proteção de denunciantes possam ser meios mais eficazes de fornecer proteção abrangente, os países precisam garantir que são efetivamente implementadas e que suas medidas sejam executadas de forma clara e tranquilizadora.

## **Retaliação**

O medo de retaliação é uma razão importante para que os potenciais denunciantes evitem a perspectiva de avançar. Nos Estados Unidos, mais de um terço (34%) dos funcionários do governo que observaram má conduta, optaram por não denunciar, temiam retaliação por parte da gerência e 30% dos não-repórteres temiam retaliação por parte de seus pares (Ethics Resource Center, 2007. OCDE 2016). Na Austrália, a crença de que nada seria feito ou que nenhuma ação seria tomada após a divulgação ter sido identificada foi o motivo mais comum

para que funcionários do setor público não levantarem preocupações (Australian Public Service Commission, 2013. OCDE 2016).

Na maioria das jurisdições, existe uma obrigação legal nas leis ou regulamentos relevantes de serviço público para que os funcionários públicos denunciem corrupção e outros crimes. Em algumas jurisdições, existem sanções penais para quem não faz a denúncia. Embora o risco de responsabilidade por não relatar seja normalmente baixo (a menos que ocorra uma forma de retaliação), os funcionários que denunciarem irregularidades podem estar sujeitos a intimidação, assédio, demissão e violência por parte de seus colegas ou superiores.

O incentivo à denúncia deve estar associado à proteção legal correspondente contra retaliação, orientações claras sobre os procedimentos de denúncia e apoio visível e reforço positivo da hierarquia organizacional. As leis dos denunciadores devem ser vistas como “escudos de metal” atrás das quais um denunciante está a salvo de represálias (Devine; Walden, 2013 OCDE 2016). Embora muitos países da OCDE tenham introduzido alguma forma de proteção legal para denunciadores, seja por meio de lei dedicada à proteção de denunciadores ou por meio de disposições em outras leis, nem todas as estruturas legais são eficazes ou abrangentes ou fornecem proteção suficiente.

O processo de divulgação pode e deve ser o primeiro sistema a proteger os denunciadores de represália. A maioria dos funcionários quer garantir seus direitos, benefícios e remuneração, no entanto, também é essencial que eles reconheçam se o sistema de proteção em vigor se aplica a eles e em que medida. Um escopo vago e pouco claro da cobertura pode causar incerteza quanto à proteção oferecida e pode deixar os funcionários sem privilégios e sem vontade de apresentar a alegada irregularidade por medo de não ser protegido ou apoiado.

Entre os membros do setor público, pode haver confusão entre os termos de proteção a denunciadores e proteção a testemunhas. Um denunciante pode se qualificar como testemunha se forem a ele solicitados a fornecer provas em julgamento, mas os denunciadores, não necessariamente, sempre se qualificam para proteção a testemunhas. Os acordos de proteção a testemunhas não são suficientes para proteger os denunciadores. Embora as diferenças entre os termos sejam claras, existe potencial sobreposição entre denunciadores e testemunhas, pois alguns denunciadores podem possuir evidência e eventualmente se tornar testemunha em processos judiciais (Transparência Internacional, 2013. OCDE 2016). Nem sempre o denunciante será também testemunha no processo. A lei brasileira de proteção à testemunha Lei nº 9.807/1999 se aplica aos informantes citados na Lei 13.608/2018 (Lei de proteção ao denunciante no Brasil).

Alguns denunciadores podem buscar imunidade contra processos ou sanções reduzidas, como informantes, geralmente, estão envolvidos em ações ilícitas e estão usando a divulgação

de informações como forma de reduzir sua responsabilidade (Banisar, 2011. OCDE 2016). Se uma divulgação estratégica sobre irregularidades (na qual os denunciantes estavam pessoalmente envolvidos) é feito com o objetivo de escapar ou diminuindo a severidade das sanções, recomenda-se que isso ocorra apenas “em relação a qualquer retaliação pela divulgação, não pela má conduta divulgada (Whitton, 2008, p. 3 OCDE 2016).

### **Abrangência da proteção**

É importante uma ampla interpretação do termo denunciante, pois isso significa um número maior de indivíduos que podem receber proteção. No entanto, é essencial uma abordagem “sem brechas” para o escopo da cobertura das pessoas protegidas. Isso garante que, além de funcionários públicos e funcionários permanentes, categorias específicas sejam explicitamente descritas como qualificadas para proteção, como aqueles que não pertencem ao relacionamento tradicional empregado/empregador (por exemplo: consultores, contratados, *trainees* / estagiários, funcionários, ex-funcionários e voluntários). Nos casos de disposição de proteção aos denunciantes do setor público, uma abordagem sem brechas garante que os funcionários de empresas estatais ou empresas controladas e agências estatutárias também se qualificam para proteção (OCDE 2016).

Nem todas as leis protegem consultores estrangeiros ou funcionários expatriados sediados no exterior, que limita o escopo da cobertura, principalmente em casos de suborno estrangeiro. É necessário um delineamento explícito da cobertura para fechar brechas e lacunas em um sistema de proteção aos denunciantes. Demarcações pouco claras e distinções inexplicáveis, bem como uma “colcha de retalhos” de provisões dentro de várias leis, pode criar confusão e falta de confiança na proteção, e, assim, o sistema resultar em um número menor de denunciante se apresentando para denunciar irregularidades (OCDE 2016).

Na legislação brasileira não há especificação/detalhamento da abrangência do termo denunciante.

### **Duração da proteção**

As represálias nem sempre são imediatas, portanto, a proteção com uma duração prolongada pode ser necessária. O período durante o qual um denunciante estiver protegido contra represálias também pode ser um aspecto importante a ser considerado, pois as represálias podem ocorrer meses e até anos após a divulgação de irregularidades. Na Bélgica, os denunciante estão protegidos contra represálias a partir da data em que houve a divulgação e por um período de dois anos após a conclusão do contrato associado. No Chile, as proteções se aplicam a partir do momento em que a autoridade recebe o relatório (por escrito) e até que seja

declarado não admissível ou até 90 dias após a investigação administrativa estar concluída (OCDE 2016).

Na Irlanda, “a limitação normal é de um período de seis anos que será aplicado à nova causa legal de ação em delito por sofrimento, prejuízo por ter feito uma divulgação protegida. A pessoa que causou o prejuízo será responsável. Dependendo das circunstâncias, esse pode ser o potencial possível empregador” (Wallace, 2014. OCDE 2016).

No caso do Brasil não há indicação do período de duração da proteção ao denunciante.

### **Denúncias de má-fé**

O denunciante deve ser protegido da retaliação, pois ao enviar uma divulgação protegida, eles declaram estar fazendo isso de boa-fé. O ônus não deve estar ligado ao denunciante para provar a intenção de suas ações. A possibilidade de ser responsabilizado criminalmente por denúncia de má-fé tem um efeito sobre os denunciantes, e, é importante encontrar o equilíbrio certo entre desencorajar o abuso de sistemas de proteção aos denunciantes e incentivar os divulgadores a avançar. A grande maioria dos países pesquisados pela OCDE relatou ter colocado medidas em vigor para impedir indivíduos de denunciarem alegações de má-fé (Quadro 1).

Na Nova Zelândia, o motivo da pessoa que está denunciando irregularidades não é relevante, mas a Lei PID estipula que o funcionário deve acreditar, com fundamento razoável, que as informações sobre suspeitas de irregularidades graves são verdadeiras, ou provavelmente verdadeiras, para a divulgação dentro do ato e suas proteções. Da mesma forma, nos Estados Unidos, o motivo não é um fator relevante, mas o denunciante deve “razoavelmente acreditar” que as informações apresentam evidências de irregularidades. A Seção 7 da Lei Geral dos Inspectores dos EUA de 1978 afirma que os funcionários não estão protegidos contra represálias por divulgarem informações, se a divulgação é feita com o conhecimento de que é falsa ou com desrespeito voluntário por sua verdade ou falsidade. Além disso, se um indivíduo conscientemente e voluntariamente fizer uma declaração falsa, o indivíduo também pode estar sujeito a responsabilidade criminal (OCDE 2016).

A remoção das proteções se um denunciante fizer uma divulgação de má-fé também é exercido no Japão, onde para garantir proteção, uma divulgação deve ser feita “sem um objetivo de obter ganho ilícito, objetivo de causar danos a terceiros ou qualquer outro propósito ilícito”. Vários outros países da OCDE se referem a uma perda da proteção; por exemplo: na Austrália, as proteções da Lei PID não se aplicam a aqueles que conscientemente fazem uma declaração falsa ou enganosa (OCDE 2016).

No Canadá, o PSDPA refere-se a uma “divulgação protegida” como sendo uma “divulgação feita de boa fé” por servidores públicos. Assim, o Comissário de Integridade do Setor Público pode recusar-se a lidar com uma divulgação ou iniciar e cessar uma investigação se considerar que ela não foi feita de boa-fé ou as informações que levaram à investigação, sob a seção 33, do PSDPA não foram fornecida de boa-fé. As medidas para desencorajar a denúncia de má-fé incluem a remoção ou confisco de proteções, como confidencialidade e, em alguns casos, processos por difamação, multas ou prisão. Em certos casos, o indivíduo que foi afetado negativamente pela má fé da divulgação (OCDE 2016).

A Lei Anticorrupção da Estônia também remove proteções daqueles que divulgam má-fé e sustenta especificamente que a confidencialidade não deve ser garantida. Na Hungria, a confidencialidade não é garantida após divulgações de má-fé, e, além disso, se uma divulgação de má-fé causar danos aos direitos de outros, os dados pessoais do indivíduo que fez a divulgação podem ser divulgados mediante solicitação da pessoa ou organismo habilitado a iniciar um processo. Em Israel, a proteção para indivíduos que denunciam de má-fé, torna uma questão disciplinar, e, é revogado, sendo que o tribunal pode conceder uma compensação a favor de um empregador ou de outro funcionário se uma divulgação foi arquivada de má-fé (OCDE 2016).

Grécia, Portugal, Irlanda e Reino Unido são os únicos membros da OCDE dos países pesquisados que não incluíram medidas para impedir relatos de má fé. Na Irlanda, punir aqueles que denunciam de má-fé eram considerados um potencial desincentivo a denunciante genuínos. Para esse fim, a Irlanda também omitiu o componente de teste de interesse público, considerando um possível obstáculo para os indivíduos se apresentarem e reconhecendo que, na prática, pode ser difícil distinguir o que poderia ser qualificado como uma questão de interesse público. Consequentemente, as medidas em vigor na Irlanda refletem a noção de que o interesse público envolvido na atração de denunciante genuínos supera em muito o interesse público em buscar punir pessoas que possam denunciar alegações de má fé. Ou seja, para a Irlanda, poderia ser residual as denúncias de má fé e inclusão de cláusula sobre isso poderia diminuir o incentivo de apresentação de denúncias (OCDE 2016).

No Brasil, há previsão na legislação vigente de vedação das garantias e proteções para denunciante, que, de forma consciente, apresentaram informações ou provas falsas.

### **Existência de Camadas para apresentação de denúncias**

O Reino Unido aplica uma abordagem em camadas segundo a qual as divulgações podem ser feitas no primeiro nível: divulgações internas a empregadores ou ministros da Coroa;

no segundo nível: divulgações regulatórias para órgãos prescritos (por exemplo, Autoridade de Serviços Financeiros ou Receita Federal) e no terceiro nível: divulgações mais amplas para a polícia, mídia, membros do parlamento e reguladores não prescritos. Cada camada exige um limite de condições incrementalmente mais alto para satisfazer o denunciante a ser protegido. Isso tem como objetivo incentivar os relatórios e uso de canais externos como último recurso (Banisar, 2011 OCDE 2016).

Da mesma forma, na Austrália, uma divulgação de interesse público pode ser feita por: 1) um funcionário público australiano dentro do governo, para um destinatário interno autorizado ou supervisor, relativo a suspeita de conduta ilegal ou outra irregularidade, 2) qualquer pessoa, se uma divulgação interna da informação não tiver sido tratada adequadamente, e se uma divulgação mais ampla satisfaz os requisitos de interesse público, 3) a qualquer pessoa, se houver perigo substancial e iminente à saúde ou segurança; 4) a um advogado australiano para fins relacionados aos três primeiros pontos (OCDE 2016).

Países como Canadá, Hungria, Itália, Coreia, República Eslovaca, Eslovênia e Suíça não seguem um sistema em camadas; em vez disso, possui canais de relatório alternativos para relatar divulgações. No Canadá, as divulgações podem ser relatadas a um imediato supervisor, altos executivos responsáveis por divulgações internas ou ao Gabinete do Comissário de Integridade do Setor Público do Canadá. No Sistema de proteção de denunciante da Hungria, existem canais apropriados através dos quais podem divulgar irregularidades. A Hungria também introduziu o Advogado como Instituição de Proteção de denúncias, que declara que: “recebendo denúncias dos contratantes, o advogado contratado para a proteção de denunciante também pode garantir a proteção dos denunciante através de privilégios profissionais legais. Além disso, o contrato de um advogado para a proteção de denunciante não pode ser rescindido sem justificar” (OCDE 2016).

Alguns estados australianos estabelecem que uma divulgação de interesse público pode ser denunciada a um jornalista se a entidade à qual a divulgação foi feita decidiu não investigar, mas não recomendou nenhuma ação ou não notificou o denunciante após seis meses. Dados os altos riscos de retaliação e reputação, danos que podem acompanhar os relatos à mídia ou ao público em geral, além da falta de processos formalizados de acompanhamento, esse canal é frequentemente aconselhado como último a recorrer (OCDE 2016).

Nos Estados Unidos, se um funcionário estiver legalmente proibido de divulgar certas informações, ele não estará protegido ao divulgar essas informações ao público ou à mídia. No Canadá, no entanto, divulgações podem ser feitas ao público se não for proibido sob a lei e se não houver tempo suficiente para fazer uma divulgação do que constitui uma séria ofensa ou se houver um risco iminente de um perigo substancial e específico para a vida, saúde e segurança

das pessoas ou ao meio ambiente. Na Bélgica, Chile, Estônia, Coréia e Suíça, as divulgações da mídia não são protegidas (OCDE 2016).

O processo de divulgação deve ser acompanhado de uma explicação dos passos a seguir pelos denunciante e os processos a cumprir, a fim de garantir que eles não estejam, apenas, bem informado a quem divulgar, mas também das possíveis repercussões da divulgação, que pode depender da parte divulgada e do objeto (OCDE 2016).

Alguns países impõem sanções criminais se os funcionários divulgarem informações sobre segredos oficiais ou questões relacionadas à segurança nacional. Para divulgações de questões relativas à segurança nacional, segredos oficiais ou militares ou informações classificadas, os países podem considerar a adoção de procedimentos, regras, mecanismos de salvaguardas especiais que podem levar em conta a natureza do objeto e impedir que recursos externos desnecessários e exposição de informações sensíveis (Conselho Da Europa, 2014 OCDE 2016). Na Austrália, por exemplo, uma divulgação de conduta que envolva uma agência de inteligência pode ser divulgada à agência de inteligência ou ao Inspetor-Geral de Inteligência e Segurança, se o divulgador acredita por motivos razoáveis que seria apropriado que a divulgação deve ser investigada pelo Inspetor Geral de Inteligência e Segurança (OCDE 2016).

Nos Estados Unidos, se um denunciante fizer uma divulgação especificamente ordenada por lei ou ordem executiva a ser mantida em segredo no interesse da defesa nacional ou da conduta de assuntos externos, a divulgação é "proibida por lei" e não será oferecida proteção a denunciante, a menos que seja feita ao inspetor geral da agência ou ao Escritório do Conselho Especial. Somente a Lei de Proteção à Denúncia da Comunidade de Inteligência de 1999 permite denúncias de segurança nacional aos comitês de inteligência da Câmara e do Senado e ao inspetor geral da agência e fornece proteção limitada aos funcionários de inteligência. A Lei de Proteção de Denúncia Militar regula especificamente a denúncia nas forças armadas e protege os que divulgam informações que, razoavelmente, acreditam que constitui evidência de uma violação da lei ou regulamento, má administração, um desperdício bruto de fundos, abuso de autoridade ou um substancial e perigo específico para a saúde ou segurança pública (OCDE 2016).

Na Nova Zelândia, os procedimentos internos de uma agência de inteligência e segurança devem: a) prever que as pessoas a quem uma divulgação possa ser feita sejam pessoas detentoras de habilitação de segurança adequada e estar autorizado a ter acesso às informações; b) declarar que a única autoridade apropriada a quem as informações devem ser divulgadas é o Inspetor Geral de Inteligência e Segurança; e c) convidar qualquer funcionário que tenha divulgado ou esteja considerando a divulgação de informações nos termos da lei, para buscar informações e orientações do Inspetor-Geral da Inteligência e Segurança, e não de um promotor

de justiça; e d) declarar que nenhuma divulgação pode ser feita a um promotor de justiça ou a um Ministro da Coroa que não seja o ministro responsável pela agência de inteligência e segurança relevante; ou o primeiro ministro (OCDE 2016).

No caso do Brasil, a Lei prevê a manutenção de unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público. No entanto, não detalha sobre a existência de camadas ou como será operacionalizado o processo de proteção.

### **Linha Direta de Denúncias.**

Linhas diretas ou plataformas da *Web* por meio das quais os denunciantes podem divulgar informações que alegam tratar de irregularidades podem ser estabelecidas como uma diretriz governamental, como parte de um objetivo principal do país de detectar corrupção e má conduta ou por meio de iniciativas de terceiros. Além de acordos governamentais de amplo alcance, esses tipos de mecanismos podem tomar forma através da sociedade civil ou ser terceirizados para empreendimentos privados. No entanto, esses mecanismos são estabelecidos, sendo que a premissa e o objetivo de sua existência são fornecer aos indivíduos um canal para divulgar as irregularidades e que possam se sentir mais confortável com alternativas (OCDE 2016).

Em alguns casos, as linhas diretas fornecem aos potenciais denunciantes a opção de divulgar informações anônimas, uma prática que deve ser associada à alocação de um número de identificação exclusivo para os chamadores, que lhes permite retornar mais tarde anonimamente para receber *feedback* ou responder perguntas de acompanhamento dos pesquisadores (Banisar, 2011 OCDE 2016). Um número de países da OCDE estabeleceu linhas diretas e sites de denúncias como parte das iniciativas governamentais para facilitar a denúncia de irregularidades e, particularmente, a denúncia de atos de corrupção. Essas iniciativas são algumas vezes complementadas por organizações não-governamentais da sociedade civil que operam nesses países (OCDE 2016).

É importante, no entanto, que as pessoas saibam que apenas os relatórios às autoridades policiais estão protegidos em alguns países, e, os relatórios feitos à sociedade civil não receberão necessariamente acompanhamento ou resultarão em proteção contra represálias. Os governos também podem considerar estender a proteção a relatórios feitos internamente ou a outros atores externos, como a mídia e a sociedade civil (OCDE 2016).

Na Coreia, o ACRC estabeleceu uma linha direta de telefone para receber relatórios de denunciante. Na Estônia, os casos de corrupção podem ser relatados através de uma linha direta

e site vinculado ao site anticorrupção do governo. Existe também a possibilidade de relatar suspeitas de corrupção ao Conselho da Polícia e da Guarda de Fronteiras por meio de linha. Na Hungria, um serviço anônimo, “*Phone Witness*”, foi criado pelo Departamento Nacional de Polícia. O Conselho Nacional de Prevenção ao Crime do país também tem serviço de e-mail no local. Na Áustria, México, Nova Zelândia, Noruega e República Eslovaca, autoridades governamentais estabeleceram suas próprias linhas diretas e sites de relatórios, geralmente através de seus respectivos Ministérios da Justiça ou agências de administração pública. No Reino Unido, o PCaW fornece uma linha direta de aconselhamento a potenciais denunciadores. A linha direta *Speak Up* na Irlanda fornece conselhos e apoio “para testemunhas, denunciadores e vítimas de corrupção e outras irregularidades (Transparency International, 2015 OCDE 2016).

Em 2013, o Ministério Federal da Justiça na Áustria lançou um portal (<https://www.bkmssystem.net/wksta>) para permitir que indivíduos denunciem irregularidades. Ao revisar as medidas de anonimato fornecidas por este sistema de divulgação virtual, o usuário é orientado a selecionar o tipo de irregularidade que melhor se ajusta às informações que gostariam de divulgar, de acordo com as seguintes opções: corrupção, crime de colarinho branco, fraude de bem-estar, crime financeiro, contabilidade fraudulenta, infrações ao mercado de capitais e lavagem de dinheiro. O anonimato da informação é mantido usando criptografia e outros procedimentos de segurança (OCDE 2016).

Além disso, solicita-se ao divulgador que não insira dados que deem pistas sobre sua identidade e que evitem enviar seu relatório através do uso de um dispositivo fornecido pelo empregador. Após a apresentação, o Ministério Público fornece ao divulgador feedback e o status de sua atualização por meio de uma caixa de correio segura. E se restam questões a serem esclarecidas em relação ao caso, as perguntas são direcionadas ao divulgador através de um diálogo anônimo (OCDE 2016).

No Brasil existe a Plataforma Fala.Br<sup>11</sup> que consolida a base de dados das ouvidorias do poder executivo federal e tem a opção de denúncia anônima. Tem, também, previsão na Lei 13.608 de 2018, dos Estados estabelecerem serviço de recepção de denúncias por telefone, preferencialmente gratuito, inclusive denúncia anônima. As ouvidorias recebem as denúncias, inclusive anônimas, e encaminham, após tratamento inicial, para as corregedorias ou órgãos com essa competência para realizarem as apurações.

---

11

<https://falabr.cgu.gov.br/Login/Identificacao.aspx?idFormulario=4&tipo=1&ReturnUrl=%2fpublico%2fManifestacao%2fRegistrarManifestacao.aspx%3fidFormulario%3d4%26tipo%3d1%26origem%3ddp%26modo%3d>

## O debate sobre denúncias anônimas

Divulgações anônimas podem demonstrar falta de confiança no sistema de proteção aos denunciadores e na integridade de uma organização. A noção de denúncia anônima é debatida; alguns consideram um ímpeto e um caminho seguro para os indivíduos se apresentarem, enquanto outros permanecem cético quanto à extensão de suas proteções. Alguns acreditam que a possibilidade de divulgar anonimamente pode incentivar a denúncia, especialmente onde é culturalmente inadequado ser um denunciante, ou quando as salvaguardas institucionais são inexistentes ou fracas demais para fornecer proteção adequada (OCDE 2016).

Em alguns países, o termo denunciante é frequentemente associado a ser um informante, um traidor, espião ou mesmo delator (Transparency International, 2009). Outras preocupações sobre divulgações anônimas, conforme destacado pela Transparency International, incluem a possibilidade de a identidade de um denunciante poder ser deduzida das circunstâncias, e que uma divulgação feita anonimamente possa focalizar a atenção na identidade da pessoa que divulga e não na mensagem divulgada (Transparência Internacional, 2013 OCDE 2016).

O sistema de proteção de denunciadores da Austrália permite a divulgação de interesse público ser feita anonimamente como uma das três opções para fazer uma denúncia de interesse público. Além disso, oferece a opção de fazer uma divulgação de interesse público verbalmente ou por escrito, e sem o divulgador afirmar os fins para os quais a divulgação é feita. No Japão, denúncias anônimas são protegidas pela interpretação de um número de artigos da WPA japonesa. Na República Eslovaca, os funcionários podem registrar um relatório anônimo ao sistema interno de manipulação de divulgações. Na Eslovênia, a Comissão de Prevenção da Corrupção trata todos os relatórios igualmente, independentemente de a identidade do divulgador ser ou não conhecida. Para esse fim, os relatórios podem ser enviados à Comissão por correio, correio eletrônico, telefone, *website*, fax ou pessoalmente (OCDE 2016).

Vários países, incluindo Alemanha, Holanda, Hungria e Estados Unidos estabeleceram sistemas eletrônicos de atendimento e linhas diretas que atendem, entre outros, denúncia anônima. Alguns estados alemães têm promotores de justiça do governo, bem como linhas diretas, que permitem que os denunciadores atuem anonimamente. A Holanda possui uma linha de confiança nacional onde os indivíduos podem denunciar, anonimamente, suspeitas de más práticas. O sistema de proteção de denunciadores da Hungria permite que os denunciadores permaneçam anônimos através do uso de um sistema eletrônico protegido que é um canal garantido pelo Comissário para os Direitos Fundamentais, além disso, a fim de fornecer medidas de acompanhamento necessárias, as divulgações anônimas são atribuídas a números de identificação para que seu progresso possa ser acompanhado on-line (Governo da Hungria, 2013 OCDE 2016).

Outros acreditam que divulgações anônimas podem tornar os sistemas de relatórios menos eficazes, como o grande volume de casos pode dificultar as investigações devido à insuficiência de informações e opções limitadas para acompanhamento. Também existem preocupações com relação à confiabilidade e alegações vingativas e que podem basear-se no pressuposto de que o anonimato pode tornar o denunciante irresponsável (Latimer; Brown, 2008 OCDE 2016). Também se argumenta que é mais fácil proteger denunciantes uma vez divulgada sua identidade, como a questão de quem exige essa proteção é crucial. No entanto, “alguns críticos argumentam que as leis de denúncia podem incentivar os funcionários a falar e revelar sua identidade, levando-os a acreditar erroneamente que eles estão protegidos, enquanto na verdade se tornam alvos mais fáceis de represálias do que se a lei não existisse (Chêne, 2009, p. 4 OCDE 2016).

Essas diferenças de opinião em relação ao anonimato são evidenciadas entre os países da OCDE: atualmente, os denunciantes podem denunciar anonimamente em pouco mais da metade dos países pesquisados (Quadro1). Embora o anonimato possa fornecer um forte incentivo para os denunciantes, vários sistemas de proteção excluem divulgações anônimas ou declaram que elas não serão tratadas. Por exemplo, no Canadá não há provisão para denúncia anônima, para desencadear as proteções previstas pelo sistema de proteção ao denunciante, um servidor público deve ser identificável como a fonte da divulgação ou estar envolvido em uma investigação de divulgação (OCDE 2016).

É importante que a confidencialidade se estenda a todas as informações de identificação. Os mecanismos nos Estados Unidos, por exemplo, proíbem a divulgação de informações de identificação do denunciante do setor federal sem consentimento, a menos que o Escritório do Conselho (OSC) "determina que a divulgação da identidade do indivíduo seja necessária devido a um perigo iminente à saúde ou segurança pública ou à violação iminente de qualquer direito penal. Quando a identidade do denunciante for divulgada, ele deve ser informado com antecedência. Em alguns casos, a identificação do denunciante é essencial, especificamente nos casos em que uma lei de acesso à informação pode ser aplicada e resultar na apresentação das informações de identificação (OCDE 2016).

Avançar e divulgar irregularidades sem recorrer a canais do anonimato requer confiança substancial no sistema de divulgação. Essa confiança, geralmente, deriva de um sistema baseado na integridade e na garantia de que existem mecanismos disciplinares para reforçar disposições como a confidencialidade. Para esse fim, alguns países impõem sanções por divulgar a identidade do denunciante. A Austrália, por exemplo, impõe uma penalidade de seis meses de prisão ou multa por revelar a identidade de um denunciante. Na Coreia, qualquer pessoa que divulgue as informações pessoais de um denunciante ou outros fatos que possa

inferir sua identidade, é punido com prisão por até 3 anos ou multado até 30 milhões de KRW (won coreano) (OCDE 2016).

No entanto, existe alguma interação entre a obrigação de manter o anonimato dos denunciantes, a noção de justiça natural e o direito do acusado de conhecer a identidade do acusador. Por exemplo, na Irlanda, há exceções para quando o anonimato de um divulgador não será mantido (OCDE 2016):

1. A pessoa a quem a divulgação protegida foi feita mostra que foram adotadas todas as medidas razoáveis para evitar a divulgação de tais informações.

2. A pessoa a quem a divulgação protegida foi feita, razoavelmente, acredita que a pessoa que faz a divulgação não se opõe.

3. A pessoa a quem a divulgação protegida foi feita, razoavelmente, acredita que divulgar essas informações é necessário para: a investigação efetiva das irregularidades relevantes em questão; a prevenção de riscos graves para a segurança do Estado, saúde pública, segurança ou meio ambiente; a prevenção de crimes ou a instauração de um crime; ou a divulgação é de outra forma necessária no interesse público ou exigida por lei.

No caso da legislação brasileira, há previsão da preservação da identidade do denunciante, a qual apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos e mediante comunicação prévia ao informante e com sua concordância formal. No entanto, quando se refere ao programa de proteção não trata sobre possível proteção e garantias para informante anônimo além da preservação da identidade.

## **Incentivos**

Uso de incentivos para estimular a geração de denúncias: recompensas monetárias, mecanismos de acompanhamento e certificados. A divulgação de irregularidades pode ser uma tarefa assustadora que pode levar à perda de subsistência e marginalização profissional. Além do estigma que podem ser apegados a apitar, os funcionários também podem temer problemas financeiros, de reputação e de degradação. Para reduzir essas perdas potenciais e incentivar os indivíduos a vir na detecção de irregularidades, os países introduziram vários incentivos, variando de *tokens* de reconhecimento a recompensas financeiras. Embora estes sejam frequentemente considerados como incentivos, os pagamentos financeiros aos denunciante também podem fornecer apoio financeiro, por exemplo, despesas de moradia e legais, após retaliação (OCDE 2016).

Três dos países analisados pela OCDE fornecem recompensas monetárias para os denunciante que divulgar irregularidades (Quadro 1). Nos Estados Unidos, a Lei de Reivindicações Falsas permite que indivíduos registrem uma ação antifraude - ação em nome

do governo, a fim de recuperar dinheiro perdido ou gasto em excesso. Se caso o processo seja bem-sucedido, o indivíduo pode receber até 30% do valor recuperado. Entre 1987 e 2012, cerca de US\$ 3 bilhões foram distribuídos aos denunciante sob a Lei de Falsas Reivindicações (Valência, 2011). Além disso, essa Lei aumentou drasticamente a quantidade de dinheiro recuperado pelo governo. Nos EUA, atualmente, o governo recupera, em média, mais de US\$ 1 bilhão por ano, comparado a média de US\$ 10 milhões antes da promulgação do ato. A Lei Dodd-Frank (2014) autoriza a *Securities and Exchange Commission* (SEC) a fornecer prêmios em dinheiro a indivíduos qualificados que apresentem informações originais de alta qualidade que levem a uma ação de execução de comissão na qual mais de um milhão de dólares em sanções é encomendado. O intervalo para prêmios é entre 10% e 30% do dinheiro arrecadado (OCDE 2016).

A Coreia também oferece recompensas monetárias para os denunciante que divulgam atos de corrupção. Nos termos do Decreto de Execução da Lei Anticorrupção, que foi alterado e entrou em vigor em outubro de 2015, o ACRC fornecerá no máximo aproximadamente US\$ 2,6 milhões (KRW 3 bilhões) a denunciante que diretamente contribuíram para aumentar a receita dos órgãos públicos. Também pode fornecer um máximo aproximadamente de US\$ 170 mil (KRW 200 milhões) a denunciante que julgar que contribuíram para os esforços anticorrupção no setor público (OCDE 2016).

No Brasil há previsão na legislação de incentivos financeiros de até 5% do valor recuperado.

### **Outras medidas de incentivos**

As medidas de incentivo podem ser expandidas para incluir recursos como um processo acelerado e mecanismos de acompanhamento, isso existe em oito países da OCDE. Por exemplo, o sistema de proteção de denunciante em Israel prevê que o presidente conceda certificado de mérito a um funcionário público que apresentou uma denúncia de boa-fé. O certificado é um símbolo do reconhecimento público da contribuição dessa pessoa para a conduta ética em instituições públicas. Em um similar contexto, mas da perspectiva da sociedade civil, o capítulo da *Transparency International* da Irlanda lançou um Prêmio Nacional de Integridade em 2015, como um símbolo de reconhecimento de indivíduos e organizações que contribuíram para o interesse público, divulgando irregularidades (Transparency International, 2015 OCDE 2016).

A decisão de divulgar irregularidades é frequentemente difícil. Garantir aos funcionários que suas preocupações estão sendo ouvidas e que elas são apoiadas na sua escolha de se apresentar fundamental para o bom funcionamento e integridade de uma organização e

sociedade, como todo. Existem várias medidas que as organizações podem adotar para incentivar a detecção e divulgação de irregularidades. Essas medidas contribuiriam para uma organização alterar sua cultura e ajudar a reforçar a confiança, as relações de trabalho e aumentar a moral dos funcionários. O fornecimento de proteção explícita através do delineamento claro da cobertura de proteção permite a aqueles que trabalham para uma organização, independentemente de seu papel, para reconhecer seu posicionamento relativo à proteção aos denunciante. Além disso, identificando claramente o assunto que constitua uma divulgação protegida, bem como os canais de comunicação relevantes para os funcionários terem certeza sobre os tipos de divulgação que justificam proteção, a quem eles devem ser relatados e em que ordem (OCDE 2016).

A legislação brasileira somente trouxe a previsão de incentivos financeiros.

### **Garantias e proteções contra represália**

Os sistemas de proteção a denunciante protegem suas identidades através de medidas de confidencialidade, no entanto, algumas vezes essas proteções podem falhar ou a identidade do denunciante pode ser deduzida. Como resultado, ações retaliatórias e discriminatórias podem seguir. A maioria dos países da OCDE oferecem proteção contra uma ampla gama de represálias e frequentemente aplicam ações disciplinares como sanção e reintegração como remédio por retaliação (OCDE 2016).

Existe correlação entre lei dedicada e proteção contra ação retaliatória. A ausência de proteção efetiva para os denunciante pode representar um dilema, pois é esperado que os funcionários denunciem irregularidades, mas isso pode expô-los a retaliação. A retaliação por denúncia geralmente assume a forma de ação disciplinar ou assédio no local de trabalho. As leis de proteção devem fornecer proteção abrangente contra ações discriminatórias ou de retaliação pessoal. A disponibilidade dos canais de apresentação de relatório não se qualifica como proteção em si (OCDE 2016).

De acordo com o Projeto de Supervisão Governamental dos Estados Unidos, as formas típicas de retaliação incluem (Projeto de Supervisão Governamental, 2005 OCDE 2016): tirar as tarefas do trabalho para que o funcionário seja marginalizado; tirar a habilitação de segurança nacional de um funcionário para que ele seja efetivamente demitido; colocar na “lista negra” para que ele não consiga encontrar emprego remunerado; realização de investigações retaliatórias, a fim de desviar a atenção dos resíduos, fraude ou abuso que o denunciante está tentando expor; questionar a saúde mental do denunciante, sua competência profissional ou honestidade; atribuir tarefas impossíveis ou procurando prendê-lo e redistribuir um funcionário geograficamente para que ele não consiga fazer o trabalho (OCDE 2016).

A maioria dos países da OCDE fornecem proteção para uma ampla gama de represálias. Entre os 26 países que responderam à pesquisa de denúncias, 16 fornecem proteção contra todas as ações discriminatórias ou de retaliação detalhadas pela OCDE e constantes do Quadro 1. Desses países, 11 têm leis dedicadas à proteção de denunciantes. As exceções são Islândia, Noruega, Portugal, Eslovênia e Suíça, sendo que esses países não têm proteção para acompanhamento médico. Os 10 demais países fornecem disposições abrangentes para se qualificarem à proibição geral de consequências negativas ou tratamento desvantajoso, que foram consideradas aplicáveis a todas as ações de pessoal (OCDE 2016).

Numa lista abrangente de quais medidas desvantajosas os denunciantes devem ser protegidos, a Lei de Proteção dos Denunciantes de Interesse Público da Coreia (PPIW) fornece proteção contra desvantagens financeiras ou administrativas, como o cancelamento de uma permissão ou licença ou revogação de um contrato (OCDE 2016).

Na Coreia, o termo “medidas desvantajosas” significa uma ação que se enquadra em qualquer dos seguintes itens (OCDE 2016):

1. Remoção do cargo, destituição do cargo, demissão ou qualquer outro ato de pessoal desfavorável ou ação equivalente à perda de status no trabalho.
2. Ação disciplinar, suspensão do cargo, redução de remuneração, rebaixamento, restrição de promoção e quaisquer outras ações injustas de pessoal.
3. Novas atribuições de trabalho, transferência, negação de deveres, rearranjo de deveres ou quaisquer outras ações de pessoal que são contra a vontade do denunciante.
4. Discriminação na avaliação de desempenho, revisão por pares e subsequente discriminação no pagamento de salários, bônus e outros.
5. O cancelamento de educação, treinamento ou outras oportunidades de auto desenvolvimento; a restrição ou remoção do orçamento, força de trabalho ou outros recursos disponíveis; a suspensão de acesso a informações de segurança ou informações classificadas; o cancelamento de autorização para lidar com informações de segurança ou informações classificadas; ou qualquer outra discriminação ou medida prejudicial às condições de trabalho do denunciante.
6. Colocar o nome do denunciante em uma lista negra e publicá-la, *bullying*, uso de violência e linguagem abusiva contra o denunciante ou qualquer outra ação que cause danos psicológicos ou físicos ao denunciante.
7. Auditoria ou inspeção injusta do trabalho do denunciante, bem como a divulgação dos resultados dessa auditoria ou inspeção.
8. O cancelamento de uma licença ou permissão, ou qualquer outra ação que cause danos administrativos ou desvantagens para o denunciante.

No Reino Unido, um estudo realizado em 2013 pela *Public Concern at Work* (PCaW) demonstrou que 40% (399 pessoas) de uma amostra de denunciante que os contataram por meio de sua linha de aconselhamento, mencionaram retaliação da gerência ao levantar uma preocupação. Dos 40%, a resposta mais comum ao denunciante foi a ação formal, como demissão, rebaixamento, suspensão ou ação disciplinar. Se os denunciante experimentam respostas de colegas de trabalho, é mais provável que experimentem represália. Isso costuma ocorrer quando a preocupação é levantada com um gerente de linha (65%) ou canais especializados (100%). A represália formal por colegas de trabalho é mais provável quando uma preocupação é gerada com a maior gerência (46%) (PCaW, 2013 OCDE 2016).

A ameaça de represália também merece proteção. Ameaçar a ação pode ter o mesmo efeito ao denunciante que a real retaliação. No sistema de proteção a denunciante da Austrália, não é apenas uma ofensa cometer um ato de represália, mas também ameaçar cometê-lo contra uma pessoa devido a uma divulgação de interesse público (OCDE 2016).

Uma cultura organizacional aberta é essencial para dissuadir atos de represália e um fator importante na determinação de quais medidas serão adotadas após uma divulgação protegida, e, quão seriamente os relatórios são considerados pela gerência. Se os funcionários estiverem sob a impressão de que suas preocupações não são atendidas, é menos provável que encaminhem e divulguem irregularidades (OCDE 2016).

A legislação brasileira prevê a proteção contra as seguintes represálias: alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas.

### **Ônus da prova da ação de represália**

A proteção eficaz contra represálias garante um processo reverso de ônus da prova. Os sistemas de proteção aos denunciante podem reverter o ônus da prova, pois o empregador deve provar que a conduta adotada contra o funcionário não tem relação com sua denúncia. Isso é uma resposta às dificuldades que um funcionário pode enfrentar, provar que a retaliação foi resultado da divulgação, “especialmente como muitas formas de represálias podem ser muito sutis e difíceis de estabelecer” (Chêne, 2009, p. 7 OCDE 2016).

Na Eslovênia, o sistema de proteção aos denunciante afirma que “se uma pessoa que denuncia e cita fatos em uma disputa que fundamenta a suposição de que ele foi sujeito a retaliação pelo empregador por ter apresentado um relatório, o ônus da prova recairá sobre o empregador”. Na Noruega, quando um funcionário envia informações que justificam, acreditamos que ele foi retaliado como resultado de ter apresentado uma divulgação protegida,

deve-se presumir que tal retaliação ocorreu, a menos que empregador justifica o contrário (OCDE 2016). No Brasil, não há detalhamento de quem será o ônus da prova do processo de retaliação.

### **Ação disciplinar: uma sanção por retaliação**

Vinte e dois dos países pesquisados pela OCDE têm previsão de penalidades por retaliação contra denunciante (Quadro1). No entanto, como os países não possuem leis dedicadas para proteção aos denunciantes, as sanções previstas costumam ser amplamente interpretadas como aquelas que se aplicariam aos empregadores que agem contra as regras regulatórias de maneira mais geral. A melhor prática indica as agências centrais e independentes de integridade para que um denunciante apresente relatório e ser identificado. Por exemplo: auditor-geral; advogado; organismos anticorrupção; ouvidoria; polícia; ministério público; promotor público (África do Sul); agências políticas relevantes e Sindicatos (Latimer; Brown, 2008, p. 12 OCDE 2016).

Embora promulgar lei dedicada à proteção aos denunciantes possa aumentar a conscientização da importância de incentivar a denúncia e garantir a proteção, isso não se traduz necessariamente na dedicação de recursos específicos. Alguns países têm um órgão de apelação dedicado para represália, especificamente responsável por investigar e processar as ações de retaliação tomadas contra aqueles que denunciaram irregularidades, como o Canadá<sup>12</sup> e os Estados Unidos<sup>13</sup>. Nos Estados Unidos, uma agência federal independente de investigação e promotoria que protege os denunciantes federais, recebe, investiga e processa recursos de denunciantes que alegam ter sofrido represálias (OCDE 2016).

A tentativa de ganhar uma audiência ou julgamento de um caso de retaliação pode levar anos para o denunciante. Durante esse período, ele que foi demitido pode ter tido dificuldade em encontrar um novo emprego e estar à beira da falência (Devine; Walden, 2013 OCDE 2016). Mesmo que um denunciante desempregado tenha vencido, ele pode ir à falência enquanto aguarda a conclusão de um processo de apelação (Devine; Walden, 2013 OCDE 2016). Uma medida provisória para aqueles que foram reprovados por fazer uma divulgação protegida é necessária. Essas medidas estão previstas no Reino Unido e nos Estados Unidos. No Reino Unido, podem ser fornecidos a um funcionário, se um tribunal do trabalho concluir que é provável que ele ganhe um caso de demissão injusto em uma audiência completa. Se for esse o caso, o tribunal ordenará que o funcionário seja reintegrado em seu cargo anterior ou reempregado em outro emprego no mesmos termos e condições como se ele não tivesse sido

---

<sup>12</sup> Public Service Integrity Officer

<sup>13</sup> Escritório da Special Counsel (OSC) - Tribunal de Apelações

demitido. Além disso, quando a proteção não for fornecida ou o remédio for insuficiente, os denunciadores têm o direito de agir em processos judiciais (Devine; Walden, 2013 OCDE 2016).

Uma prática recomendada para a legislação dos denunciadores é garantir que eles tenham direito a uma audiência justa perante um fórum imparcial com pleno direito de apelo (“dia genuíno no tribunal”) (Transparency International, 2013 OCDE 2016). Vários países da OCDE adotaram tais disposições dentro de suas leis. No Reino Unido *Disclosure Act* (PIDA), por exemplo, permite apelos ao tribunal do trabalho. De acordo com a lei dos EUA, os funcionários federais que são denunciadores também têm legitimidade legal para interpor recursos perante o Merit Systems Protection Board e o Tribunal de Apelações dos EUA (OCDE 2016).

Reintegração como remédio para represália deve ser a norma. A maioria dos sistemas de proteção de denunciadores inclui remédios para denunciadores que sofreram danos. Medidas dessa natureza abrangem todos os aspectos diretos, indiretos e futuros como consequências da represália. Eles variam de retorno ao emprego após rescisão injusta, transferências ou compensações de trabalho ou danos punitivos se houver algum prejuízo que não possa ser remediado, como dificuldade ou impossibilidade de encontrar um novo emprego. Tais remédios podem levar em conta não apenas a perda de salário, mas, também, danos compensatórios como sofrimento (Banisar, 2011 OCDE 2016). De acordo com a lei do Reino Unido, os tribunais decidiram que uma compensação pode ser fornecida pelo sofrimento, com base no sistema desenvolvido sob a lei de discriminação (Banisar, 2011 OCDE 2016). O total no montante de danos concedidos sob o PIDA do Reino Unido em 2009 e 2010 foi de 2,3 milhões de libras esterlinas, com o prêmio mais elevado de 800 000 libras esterlinas no caso *John Watkinson / Royal Cornwall Hospitals NHS Trust* (PCaW, 2011 OCDE 2016).

No Canadá, para fornecer um remédio adequado ao reclamante, o Tribunal pode, por ordem, exigir que o empregador ou o executivo principal apropriado, ou qualquer pessoa agindo em seu nome, para tomar todas as medidas necessárias para: permitir que o reclamante retorne às suas funções; restabelecer o queixoso ou pagar uma indenização a ele em vez de reintegração se, na opinião do Tribunal, a relação de confiança entre as partes não puder ser restaurada. Pagar ao reclamante uma indenização em valor não superior ao valor que, na Opinião do Tribunal, equivale à remuneração que, se não fosse a represália, teria sido pago ao reclamante; rescindir qualquer medida ou ação, incluindo qualquer ação disciplinar, e pagar uma indenização ao reclamante em um valor não superior ao valor que, na opinião do Tribunal, é equivalente a qualquer penalidade financeira ou outra imposta ao queixoso. Pagar ao reclamante uma quantia igual a quaisquer despesas e outras perdas financeiras incorridos pelo queixoso como resultado direto da represália. Compensar o reclamante, por um valor não superior a US\$ 10.000, por

qualquer dor e sofrimento que o queixoso sofreu como resultado da represália. (Lei de Proteção de Divulgação de Servidores Públicos do Canadá, 2005, 21.7 1 OCDE 2016).

As reintegrações estão aumentando em casos de denunciante em todo o mundo, dos 22 países inquiridos da OCDE, 15 reintegram-se após um pedido de represália bem-sucedido. Entre esses 22 países, 16 também oferecem prêmios compensatórios (as exceções sendo Bélgica, Chile, Grécia, Japão, Portugal e Turquia); e 17 oferecem oportunidades para reengajamento. Em alguns casos, como no Chile, Estônia e Islândia, a lei não especifica remédios para denunciantes. No entanto, no Chile e na Estônia, se o oficial de comunicação é suspenso, demitido, transferido ou pré-avaliado dentro do prazo em que as proteções são aplicáveis, o ato pelo qual o funcionário foi suspenso, demitido, transferido ou pré-avaliado pode ser declarado inválido de acordo com direito administrativo geral (OCDE 2016).

Na legislação brasileira consta a previsão da proteção, mas não está explícito como os remédios e o processo para reversão das ações de retaliações serão efetuados na prática.

As leis de proteção aos denunciantes começam a funcionar na prática. Nas últimas duas décadas, mais e mais países do mundo passaram a designar essas leis de proteção. Ao mesmo tempo, ONGs e mídia foram estabelecidas em todas as regiões para ajudar os funcionários a salvar seus empregos ou a serem reintegrados em posições que perderam porque denunciaram crime e corrupção (OCDE 2016).

Essas leis e sistemas de apoio estão começando a funcionar na prática. Isso é evidenciado pelo número crescente de casos em que os funcionários que enfrentaram retaliação no trabalho recuperaram seus empregos. Na Europa, esses casos incluem funcionários que expuseram corrupção em reembolsos de impostos (2015), cuidados infantis inadequados (2013), idosos sobrecarregados por moradia (2011), plágio acadêmico universidade (2008), a negligência de pacientes idosos (2009) e pacientes psiquiátricos mantidos em unidade bloqueada durante o feriado de Natal (2012). Além disso, um número crescente de funcionários recebeu o status de proteção de denunciantes do governo, incluindo sete em dois países do sudeste europeus desde 2010 (OCDE 2016).

Nos Estados Unidos, um funcionário do governo que expôs inadequações fatais em equipamentos militares foi restabelecido em 2011, após um esforço longo e de alto nível por funcionários do governo e ONGs. Entre os muitos outros funcionários que conquistaram a reintegração, estão os que relataram riscos em veículos usados (2014), uma lesão na ferrovia (2014), aterrissagens inseguras de aviões e condições de direção de caminhões (2013), irregularidades financeiras em uma grande corporação (2012) e superexposição de chumbo em água (2012) (OCDE 2016).

Na África, um funcionário do Departamento de Justiça foi reintegrado em 2013 após ser demitido por denunciar corrupção; um coronel da polícia foi reintegrado em 2014 depois de ser demitido por descobrir uma ampla corrupção; e um diretor de finanças bancárias foi reintegrado em 2014 após relatar violações em governança corporativa. Na Ásia, duas comissões nacionais anticorrupção bloquearam com êxito medidas disciplinares punitivas (OCDE 2016).

Na maioria desses e de outros casos, uma lei de denunciante por si só não era suficiente para obter um resultado positivo, sendo a atenção da mídia, apoio e liderança de ONGs por funcionários governamentais importantes, políticas eram necessários para inclinar a balança em favor dos denunciantes (Worth, 2015 OCDE 2016).

Para Latimer e Brown (2008.OCDE 2016), embora ressaltando a necessidade de particularização de cada legislação, defende que um sistema eficaz que permita a disseminação do *whistleblowing* deve basear-se em algumas premissas:

1. Um sistema de proteção contra represálias (“the whistleblower must has trust in the system, workplace relations support with protection from civil and criminal liability”);
2. Proteção da identidade, ainda que mitigada de modo a possibilitar a responsabilização por denúncias de má-fé (“requiring whistleblower identification may introduce some accountability, but it may also discourage disclosure”).
3. A existência de um órgão específico que concentre todas as questões envolvendo o *whistleblower* (the creation of a new central agency....to provide a “one stop shop” approach).
4. Disseminação das informações e treinamento (“whistleblowers must be aware of the procedures, and whistleblower awareness can be – and must be – enhanced by public education, training and support”).

A Transparência Internacional adota esse entendimento em seu relatório sobre as melhores práticas a serem adotadas pela ordem legal para proteção do denunciante e incentivo ao *whistleblowing*:

*Protection from retribution – individuals shall be protected from all forms of retaliation, disadvantage or discrimination at the workplace linked to or resulting from whistleblowing. This includes all types of harm, including dismissal, probation and other job sanctions; punitive transfers; harassment; reduced duties or hours; withholding of promotions or training; loss of status and benefits; and threats of such actions.*

Casematis e Wortley (2012), em estudo com o objetivo de aferir se características individuais dos servidores públicos australianos poderiam influenciar a disposição de delatar irregularidades, concluíram que qualquer pessoa poderia tornar-se um *whistleblower*, independentemente de fatores como raça, sexo ou satisfação com o ambiente de trabalho, mas

que apesar de o medo de represálias não ser um fator impeditivo, uma vez já tomada a decisão de delatar, ele irá seguir com a denúncia. Em que pese o grupo observado no estudo (setor público da Austrália) guardar claras diferenças sociológicas com o contexto brasileiro, é razoável extrapolar suas conclusões para afirmar que qualquer servidor público brasileiro, desde que protegido por um arcabouço legal favorável à delação, possa decidir por denunciar.

### **Conscientização**

A conscientização é uma dimensão importante da proteção aos denunciantes, pois pode ajudar a mudar a cultura e o idioma em torno da denúncia, e, finalmente, quebrar as barreiras e conotações negativas associadas à divulgação de irregularidades. No entanto, quase metade dos países da OCDE não possuem atividades de conscientização (Quadro1) (OCDE 2016).

Comunicação com os funcionários sobre seus direitos e responsabilidades e sobre os recursos à sua disposição são essenciais para alcançar um ambiente que funcione com base na confiança, profissionalismo e colegialidade. Usar métodos claros e eficazes para se comunicar com os funcionários podem instilar confiança entre eles para expressar preocupações quando surgirem (OCDE 2016).

A Comissão da Função Pública no Reino Unido promove a inclusão de uma declaração da equipe de manuais que garantem aos funcionários que as divulgações estão protegidas. Vários países da OCDE empreenderam esforços de comunicação, porém apenas 15 têm atividades de conscientização, como treinamento de gerentes, que visam mudar as percepções e atitudes do público em relação a denúncias. Na Alemanha e na Eslováquia, a proteção aos denunciantes é integrada ao tópico abrangente de prevenção à corrupção e revisada como parte deste treinamento (OCDE 2016).

Países com leis dedicadas são mais propensos a ter atividades de conscientização. Entre os 13 países com leis dedicadas à proteção aos denunciantes, 10 têm atividades de conscientização. Entre os 14 países com graus variados de proteção por meio de disposições em outras leis, apenas 5 têm atividades de conscientização sobre proteção (OCDE 2016).

Por exemplo, no Canadá, o sistema exige que o ministro e os órgãos públicos: “promovam práticas éticas na sociedade e um ambiente positivo para a divulgação de irregularidades, disseminando conhecimentos da lei e informações sobre seus propósitos e processos e por qualquer outro meio que ele ou ela considera apropriado” (PSDPA, 2005 OCDE 2016).

De acordo com o Relatório Anual 2013-2014 da Secretaria do Tesouro do Canadá - Relatório sobre o PSDPA: “Com base nas informações enviadas pelas organizações, um aumento na conscientização de atividades e esforços foram observados para este período de

relatório. Organizações estão se tornando cada vez mais ativas na promoção do PSDPA. Eles fazem isso de maneiras diferentes, como sessões de conscientização e sessões de diálogo ou treinamento destinado a funcionários, gerentes e executivos. Além disso, as informações escritas são disponibilizadas por e-mail a funcionários, sites internos, panfletos e pôsteres. Algumas organizações convidam palestrantes, como o Comissário Público de Integridade do Setor para fazer apresentações aos funcionários no PSDPA (OCDE 2016).

Nos Estados Unidos, a Lei de Administração de Segurança e Saúde Ocupacional exige que agências federais publiquem certas informações sobre a proteção de denunciantes, a fim de manter os funcionários informados sobre seus direitos em relação a divulgações protegidas. Há, também, programas especiais de conscientização e treinamento em agências que lidam com compras, como o Departamento de Defesa. Como parte do programa de denunciante, o Inspetor-Geral supervisiona a proteção dos denunciantes e informa de seus direitos através de treinamento. Este programa aumentou significativamente a conscientização pública através de artigos e instruções para funcionários públicos (OCDE 2016).

Na Coreia, o governo vem implementando estratégias nacionais para aumentar a conscientização sobre os benefícios da denúncia e para fortalecer a proteção à denunciante. Por exemplo, a Comissão Anticorrupção e Direitos Civis (ACRC) introduziu e promoveu sistemas de proteção de denunciante de interesse público para executivos de empresas privadas, realizavam atividades promocionais usando métodos de contar histórias na internet e exibiam anúncios por meio de outdoors, televisão e metrô para promover sistemas de proteção aos denunciante (ACRC, 2014a; 2014b OCDE 2016).

Pietro Previtali e Paola Cerchiello (2017), em estudo sobre o programa de *whistleblower* italiano, ressaltam a necessidade de treinamento e padronização nos seguintes termos:

*The suggestion for policy makers and for those who have a senior position in Italian public administration is to continue to invest in training and in the correct proceduralization of the whistleblowing system, including introducing sophisticated systems to protect the informant's identity.*

Apresentamos no quadro a seguir a consolidação dos dados produzidos pelo estudo da OCDE sobre os programas de proteção aos denunciante de alguns países membros. Foi acrescentado informações sobre a legislação brasileira analisados pela autora do presente estudo.

Quadro 1 - Consolidação Países pesquisados pela OCDE e o Brasil - Legislação -Abrangência de Cobertura - Proteções.

Países	Legislação			Abrangência de cobertura					Medidas de proteção					
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)
Alemanha		*	*	*	*	*	*	*	*		*	*	*	
Austrália	*	*		*	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Áustria		*	*	*			*	*	*		*	*	*	*
Bélgica	*	*		*			*		*	*		*	*	
Brasil			*	(**)	(**)	(**)	(**)	(**)	*	*	(***)		*	
Canadá	*	*		*	*	*	*	*	*	*			*	*
Chile		*	*	*					*					
Coréia	*	*		*	*	*	*	*	*	*			*	*
Estônia		*	*	*	*	*	*	*	*					
França		*	*	*	*	*	*	*	*				*	*
Hungria	*	*		*	*	*	*	*	*		*		*	
Eslovênia		*	*	*	*	*	*	*	*		*		*	*
Espanha														
Estados Unidos	*	*		*	*		*	*	*	*	*		*	*
Finlândia														
Grécia		*	*								*		*	
Israel	*	*		*	*		*	*	*	*			*	*
Irlanda	*	*		*	*	*	*	*				*		
Islândia		*	*	*			*		*				*	
Itália		*	*	*	*		*	*	*				*	
Japão	*	*		*			*		*	*	*			*
México		*	*	*	*	*	*	*	*		*			*
Noruega		*	*	*					*				*	
Nova Zelândia	*	*		*	*	*	*	*	*		*	*	*	*
Países Baixos	*	*		*			*	*	*		*	*	*	*
Polônia		*												
Portugal		*	*	*	*	*	*	*			*		*	
Reino Unido	*	*		*	*	*	*				*	*	*	*
República Eslovaca	*	*		*					*	*	*		*	
República Checa														
Suécia														
Suíça		*	*	*			*		*		*		*	*
Turquia		*	*	*	*		*		*		*	*	*	
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>27</b>	<b>14</b>	<b>26</b>	<b>17</b>	<b>13</b>	<b>23</b>	<b>17</b>	<b>24</b>	<b>09</b>	<b>16</b>	<b>09</b>	<b>23</b>	<b>15</b>

Elaborado pela autora a partir dos dados da OCDE (*Committing to Effective Whistleblower Protection*) e estudo do Brasil.

- (1) Lei específica dedicada para o serviço público
- (2) Há disposições legais especificamente para proteção de denunciante do setor público
- (3) Graus variados de proteção ao denunciante, em uma ou mais leis, relacionados especificamente a denúncias ou proteção contra retaliação, mas não necessariamente uma lei de proteção ao denunciante.
- (4) Graus variados de proteção de denunciante no setor público - Funcionários
- (5) Graus variados de proteção de denunciante no setor público - Consultores
- (6) Graus variados de proteção de denunciante no setor público - Fornecedores
- (7) Graus variados de proteção de denunciante no setor público - Empregados Temporários
- (8) Graus variados de proteção de denunciante no setor público - Antigos Empregados
- (9) Medidas para impedir denúncias de má fé
- (10) Medidas de incentivos
- (11) Garantia do anonimato aos denunciante do setor público
- (12) Seguem uma abordagem em camadas para relatar dados protegidos divulgações no setor público
- (13) Medidas de sanção para quem fizer retaliação contra os denunciante (variação entre ações disciplinares, multas e prisões)
- (\*\*) A legislação brasileira é genérica sem especificar quais os tipos de denunciante que estariam protegidos. Nesse sentido, poderia ter uma interpretação genérica que se aplicaria a todos por não haver uma especificação.
- (\*\*\*) Na legislação brasileira não há menção clara se o denunciante anônimo terá ou não as garantias e proteções.

## Estudo da legislação de outros países

Incluimos estudo realizado pela OCDE do programa de *Whistleblower Protection* dos países: Canadá, Estados Unidos e Chile. Consolidamos a seguir alguns aspectos dos programas nesses países e comparação com o Brasil.

**Ano de Implantação:** Os Estados Unidos iniciou em 1987, Canadá e Chile em 2007, e o Brasil apresentou legislação em 2019.

**Abrangência de Proteção:** No Canadá estão cobertos os servidores públicos federais e terceirizados, estão excluídas as forças canadenses de segurança e de inteligência, setor privado, membros e funcionários do Parlamento. No Chile estão cobertos servidores dos Ministérios, prefeituras e todos os servidores públicos, exceto Banco Central, Forças Armadas e Segurança Pública, Conselho Nacional de Televisão, Conselho de Transparência. Posteriormente no Chile, foram incluídos a proteção contra aqueles que denunciam contra a lavagem de dinheiro financiamento ao terrorismo e suborno. Nos Estados Unidos, a Primeira Emenda à Constituição protege apenas os funcionários que divulgarem assuntos de interesse público. São protegidos os servidores públicos federais, no entanto, aqueles que tem o dever de relatar não são protegidos, como auditores. No Brasil a cobertura é genérica a qualquer denunciante, sem especificar setor público e privado.

**Objetivos:** Para o Canadá foi estabelecer procedimentos objetivos para divulgação de transgressões e proteção do servidor denunciante e promover uma cultura ética positiva. No Chile, foi criado após vários casos de corrupção no ano de 2006 como uma resposta do governo para evitar recorrências. Nos Estados Unidos, houve uma crise de credibilidade na década de 1970 e o programa de proteção ao denunciante ajudaria a identificar e evitar irregularidades no Governo. No Brasil foi apresentado após propostas do governo de ações para combater a corrupção e em seguida de escândalos de casos de corrupção, como a Operação Lava Jato.

**Atores Chaves:** No Canadá temos o *Public Service Integrity Officer*, um órgão neutro de investigação de supostas irregularidades; Tribunal de Proteção de Divulgação, um órgão quase judicial para julgamento das ações de retaliações, conceder recursos em favor dos reclamantes; Escritório do Comissário de Integridade do Setor Público (PSIC), um órgão independente da administração pública. Nos Estados Unidos temos o Escritório de Assessoria Especial (OSC), agência independente que protege os funcionários de represálias e fornece canal seguro para divulgação de denúncias, o Órgão investiga e processa. Existe também nos EUA o Tribunal de Apelação para recursos. No Brasil, exceto as ouvidorias e corregedorias, não foi definido na lei vigente outros atores chaves para atuação no programa.

**Opões de fazer denúncia:** No Canadá há quatro opções: internamente ao supervisor imediato ou ao oficial sênior, externamente ao PSIC; denúncia pública se não houver tempo

para usar os demais meios. No Chile pode reportar ao superior e à Plataforma Controladoria e Cidadão. Nos Estados Unidos pode ser pelo OSC, pelos superiores, imprensa, Congresso e outros meios. No entanto, se envolver assunto de interesse nacional deve ser ao OSC ou ao Escritório do Inspetor Geral, e em alguns casos aos membros do Congresso ou a um comitê do Senado ou da Câmara. No Brasil há diversos canais internos e externos de apresentação de denúncias de forma geral, no entanto, quanto às denúncias que serão protegidas pelo programa, a Lei cita as ouvidoras e corregedorias para receber os informantes.

**Proteções:** Canadá, Chile, Estados Unidos e Brasil: contra represálias e confidencialidade das pessoas envolvidas. No entanto, no Chile os denunciantes precisam provar que as represálias se originaram no processo de divulgação de irregularidades; por outro lado, o órgão administrativo tem que provar que as ações adotadas não são represálias. No Brasil, não há informações de como será realizado o processo para analisar/julgar as retaliações.

**Campanhas de conscientização:** No Canadá existe mecanismos de conscientização e divulgação do programa. No Chile foi criada a plataforma: Controladoria e Cidadão. Nos Estados Unidos é exigido a educação dos funcionários sobre seus direitos, responsabilidades e recursos da lei de proteção. No Brasil, ainda não houve divulgação e conscientização do programa de proteção.

**Externalidades positivas do Programa:** Canadá apresentou aumento do nível de responsabilidade e transparência do governo; criação de novos processos de transparências. No Chile, o programa representa um marco dentro de um conjunto mais amplo de reformas nos últimos 20 anos. Nos Estados Unidos o incentivo financeiro contribui para o conhecimento de irregularidades. Ainda não é possível avaliar algum efeito do assunto no Brasil, pois não foi efetivamente implementado.

**Resultados:** Canadá: aumento do número dos casos relatados de irregularidades. No Chile houve aumento das solicitações de cidadãos na Plataforma. Nos Estados Unidos, houve aumento de denúncias e pagamento de incentivos financeiros.

### **Canadá - Baseado no estudo da OCDE 2016**

A Lei de proteção à divulgação de servidores públicos do Canadá (PSDPA) em vigor desde 2007 é parte do compromisso do governo de promover práticas éticas no setor público. A lei fornece aos servidores públicos e terceirizados um processo seguro e confidencial para a denúncia de irregularidades graves no trabalho, como também protege servidores públicos de represálias como resultado da divulgação de acordo com a legislação. O Conselho do Tesouro adotou a prática de divulgação interna de informações sobre violação no local de

trabalho em 2001. Essa política de denúncia de violações terminou por levar à criação do *Public Service Integrity Officer*, órgão neutro de investigação de supostas irregularidades.

O PSDPA tinha por expectativa estabelecer procedimentos efetivos para a divulgação de transgressões e proteger o servidor público denunciante. Outro objetivo era promover uma cultura ética positiva, incluindo o estabelecimento de um código de conduta, o qual entrou em vigor em 2012. Posteriormente, organizações sujeitas ao PSDPA estabeleceram seus próprios códigos de conduta. Por fim, esperava-se que a legislação aumentasse a confiança do público na integridade dos funcionários públicos e instituições públicas, mantendo e aumentando a transparência, prestação de contas, responsabilidade financeira e conduta ética no setor público canadense.

O PSDPA também tinha por objetivo fornecer uma investigação e julgamento justos e rápidos, respeitando os princípios da justiça natural e da justiça processual. Em um espectro mais geral, esperava-se apoiar uma cultura positiva do setor público, baseada em valores e ética.

O PSDPA descreve os papéis e responsabilidades da Junta do Tesouro, da Administração Pública, do Comissário de Integridade do Setor, do Diretor de Recursos Humanos, dos executivos principais, e altos funcionários sobre a divulgação nos departamentos federais do setor público. Também descreve os papéis e responsabilidades do Tribunal de Proteção de Divulgação sobre a divulgação de possíveis irregularidades. Cada um desses atores-chave tem um papel crítico e distinto na implementação do ato. Exige que os principais executivos de todos os departamentos do setor público nomeiem altos funcionários para a divulgação de irregularidades e o estabelecimento de procedimentos para o gerenciamento de divulgações em sua organização. Eles têm papéis-chave de liderança na implementação do ato em suas organizações ao fornecer informações e conselhos aos funcionários e supervisores. Além disso, recebem, registram e revisam divulgações de irregularidades, lideram investigações de divulgações e fazem recomendações ao executivo-chefe em relação a qualquer medidas a serem tomadas. Os executivos principais devem fornecer ao público informações sobre casos de irregularidades fundamentadas resultantes de divulgação no âmbito do PSDPA.

O Escritório do Comissário de Integridade do Setor Público (PSIC) é um órgão independente da organização federal. O PSIC se reporta diretamente ao Parlamento e é um terceiro neutro que lida à distância com o setor público. O Comissário é nomeado pelo Parlamento e administra o sistema de divulgação externa. O PSIC lida com divulgações de irregularidades de funcionários públicos e membros do setor público. Além disso, tem jurisdição exclusiva sobre reclamações de represálias feitas por servidores que tenham denunciado irregularidades ou que tenham cooperado em investigações.

O Tribunal de Proteção à Divulgação de Servidores Públicos é um órgão quase judicial, órgão composto por juízes do Tribunal Federal ou um tribunal superior de uma província, e presidido por uma cadeira. O tribunal tem competência para ouvir as queixas de represália encaminhadas por PSIC após investigação, a fim de determinar se a represália ocorreu. O Tribunal tem autoridade para conceder recursos em favor dos reclamantes e ordenar medidas disciplinares, ação contra quem represente represálias, quando solicitado pelo Comissário.

O poder do Tribunal de ordenar sanções disciplinares é amplo e pode incluir multas ou pena de prisão de até dois anos. A existência de um sistema com um tribunal independente com poderes quase-judiciais para julgar represálias reflete a intenção do Parlamento de enfatizar e abordar a gravidade da retaliação contra indivíduos que avançar para denunciar suspeitas de irregularidades.

O PSDPA tem por objeto as divulgações de irregularidades e reclamações de represálias ou relacionados ao setor público federal. Nesse sentido, concentra-se em ações ou omissões em vez de indivíduos ou organizações.

As forças canadenses de segurança e de inteligência são excluídas, mas a lei exige que essas organizações estabeleçam comparáveis regimes de proteção de divulgação. O PSDPA, no entanto, não se aplica ao setor privado, nem a membros ou funcionários do Parlamento, incluindo funcionários políticos, que são governados por um regime de integridade separado.

Além disso, o ato se aplica apenas a irregularidades cometidas por servidores públicos federais. Vários governos provinciais e territoriais dentro do sub-níveis nacionais de governo, incluindo alguns governos municipais, estabeleceram diferentes formas de regimes de integridade dentro das estruturas existentes.

A seção 8 do PSPDA prevê a definição de atos de irregularidades, dentre eles: A violação de uma lei do Parlamento ou da legislatura de uma província; o uso indevido de fundos públicos ou de ativos público, ato ou omissão que cria uma ameaça substancial e um perigo específico para a vida, saúde ou segurança de pessoas ou ao meio ambiente.

Os servidores públicos têm quatro opções para fazer denúncias. Internamente ao seu supervisor imediato, ou ao oficial sênior. No âmbito externo, diretamente ao PSIC, pois não há exigência que eles primeiro esgotem os mecanismos internos. Pode ainda fazer uma denúncia pública, se não houver tempo suficiente para fazer a divulgação através desses meios, e o funcionário público acredita, por motivos razoáveis, que o objeto de a divulgação constitui ofensa grave a ato do Parlamento ou legislatura de uma província ou constitui um risco iminente de um perigo para a vida, a saúde e a segurança das pessoas ou para a meio ambiente.

O PSPDA também protege o servidor público contra represálias por ter feito uma divulgação de irregularidades ou cooperação em uma investigação. São atos de represália: uma

medida disciplinar, rebaixamento do servidor público, cessação do emprego do funcionário público, ou qualquer medida que afete adversamente o emprego ou as condições de trabalho. Em qualquer momento do processo investigativo de denúncias de represália, o Comissário da Integridade pode solicitar que um terceiro independente seja contratado para conduzir negociações. Esse processo é importante, pois fornece uma solução alternativa para as partes.

Além da proteção contra represálias, o PSDPA inclui fortes disposições destinadas a garantir a confidencialidade das pessoas envolvidas no processo de divulgação. O Comissário de Integridade do Setor Público e todas as pessoas agindo em nome ou sob o Comissário, são proibidos de divulgar informações que tenham conhecimento no desempenho de suas funções. O ato cria um dever legal de proteção à identidade das pessoas envolvidas no processo de divulgação, incluindo denunciante, testemunhas e supostos agressores.

A criação do PSDPA resultou no aumento do nível de responsabilidade e transparência dentro do governo, resultando na criação de novos processos internos formais de divulgação, um organismo externo independente que recebe divulgação de queixas de irregularidades e represálias (PSIC), e no estabelecimento de Tribunal de Proteção de Divulgação de Funcionários Públicos.

A implementação do ato é um processo em evolução. O estabelecimento de um novo e complexo regime leva tempo em termos de criação da infraestrutura, desenvolvimento de políticas e procedimentos robustos. Além disso, existem mecanismos de supervisão para avaliar a implementação do ato. O chefe Diretor de Recursos Humanos e o Comissário de Integridade do Setor Público relata cada relatório regularmente ao Parlamento sobre as atividades do PSDPA e sobre casos de irregularidades. A lei exige que os executivos principais se reportem anualmente ao Gabinete do Chefe de Recursos Humanos.

A implementação bem-sucedida depende da conscientização e administração do PSDPA, bem como confiar no processo de divulgação sem medo de represálias. Os funcionários públicos têm divulgado informações sobre possíveis irregularidades, regularmente, desde que o PSDPA entrou em vigor em 2007. No entanto, o número de divulgações permanece relativamente pequeno. Isso pode ser em parte devido ao medo de represálias ao se apresentar. Apenas uma média de 51% funcionários públicos indicaram que se sentiam seguros para iniciar um processo formal de recurso sem medo de represálias. No *survey* aplicado nesse estudo temos que 48,64% dos participantes informaram que sempre fizeram uma denúncia indetificada.

O Parlamento projetou o PSDPA para incluir salvaguardas abrangentes e medidas de apoio, a fim de proteger e apoiar indivíduos durante todo o processo de divulgação. As **cláusulas de confidencialidade** do ato, a **disponibilidade de apoio jurídico**, **a criminalização da represália** e a criação de um **tribunal quase-judicial**, são exemplos dessas garantias.

Uma efetiva maneira de gerenciar o medo de represálias é o reforço da confidencialidade. O PSDPA exige que as alegações de irregularidades sejam tratadas com um grau apropriado de confidencialidade. Organizações devem proteger qualquer informação que coletarem sobre divulgações, incluindo as identidades de aqueles que divulgam informações.

De acordo com a OCDE, os relatórios anuais da Secretaria do Conselho do Tesouro indicam que mais de 1.500 divulgações foram feitas em organizações desde 2007 até 2016. O Relatório do Conselho do Tesouro Anual da Secretaria sobre a Lei de Proteção à Divulgação de Servidores Públicos 2013- 2014 , indica que 275 casos foram tratados durante o período coberto pelo relatório: as organizações do setor relataram 182 novas divulgações e 93 casos foram transitados de 2012 a 2013. Entre esses casos, 111 foram acionados, 39 novas investigações foram iniciadas, 29 levou a medidas corretivas e 17 levaram a constatações de irregularidades, conforme definido pelo PSDPA. Até o momento, o PSIC recebeu mais de 530 divulgações e 180 queixas de represália. Desde 2011, houve um aumento no número de divulgações ao setor público para o Comissário da Integridade. O aumento nos casos relatados de irregularidades indica uma maior confiança das partes interessadas no PSIC. Até o final dos estudos da OCDE, o PSIC emitiu 10 relatórios de casos ao Parlamento (OCDE 2016).

### **Chile - Baseado no estudo da OCDE 2016**

Antes das atuais disposições de proteção de denunciante, haviam disposições que obrigavam funcionários públicos a divulgar de irregularidades às autoridades relevantes. No final de 2006, vários casos de corrupção surgiram no Chile impactando negativamente a opinião pública. Em resposta, o governo procurou adotar medidas para evitar recorrências dessa natureza. O Presidente da República estabeleceu um grupo de trabalho de especialistas para desenvolver um conjunto de propostas destinadas a melhorar a eficiência, objetividade, responsabilidade pública e qualidade profissional da gestão do estado. O grupo de trabalho emitiu um relatório de recomendações, que incluíam a proteção de funcionários públicos que divulgam má conduta de boa-fé.

As disposições dos Estatutos Administrativos para Funcionários federais e municipais que exigem que funcionários públicos denunciem divulgações de irregularidades se aplicam ao pessoal que trabalha em ministérios, prefeituras e todos os serviços públicos (centralizados ou descentralizado). Contudo, não se aplicam à Controladoria, Banco Central, Forças Armadas, Ordem e Forças de Segurança Pública, Conselho Nacional de Televisão, Conselho de Transparência e empresas públicas.

Embora a lei não forneça uma definição exata de “irregularidade” ou “ato de natureza irregular”, esses termos abrangem amplamente qualquer violação da lei ou não cumprimento de deveres de um oficial. Além do mais, o princípio da probidade é estabelecido no artigo 8 da Constituição.

Em relação à “quebra” da probidade administrativa, a Lei de Bases Gerais da Administração do Estado, refere-se a condutas que “incluem informações privilegiadas, abuso de funções obtenção de vantagem indevida, uso indevido de bens públicos, suborno e conflitos de interesse. O denunciante está protegido, independentemente de a conduta relatada afetá-los pessoalmente ou não, ou se tomarem conhecimento das irregularidades através do desempenho de suas funções profissionais ou por outros meios.

Aspecto essencial das disposições legais chilenas sobre proteção aos denunciadores estipula que a denúncia de irregularidades e ofensas criminais é uma obrigação, não apenas uma prerrogativa. A não notificação de tais ofensas é regulamentada no Código de Processo Penal. Se o funcionário não divulgar uma irregularidade ou uma violação, sanções disciplinares podem ser aplicadas após a realização de uma investigação sumária ou de procedimentos administrativos.

As disposições sobre proteção aos denunciantes no Estatuto Administrativo e no Estatuto Administrativo dos Funcionários Municipais exige que a divulgação satisfaça três requisitos:

- a) Deve ser entregue à autoridade competente: o funcionário que relata deve comunicar intencionalmente as informações;
- b) o funcionário deve divulgar a irregularidade, assim que tomar conhecimento disso;
- c) Deve conter motivos razoáveis: o relatório deve conter os motivos e razões que explicam a razão pela qual os atos são irregulares ou resultam em quebra de probidade.

O denunciante pode solicitar que sua identidade e o conteúdo do relatório seja mantido em sigilo. A quebra de confidencialidade exige responsabilidade administrativa correspondente.

A legislação chilena sobre proteção aos denunciantes estabelece sanções para relatórios infundados ou falsos feitos com a intenção deliberada de prejudicar o denunciado. Uma acusação de relato de má-fé deve sempre ser fundamentada e não simplesmente presumida.

Existem proteções legais para proteger os funcionários públicos denunciantes de represálias como demissão ou rebaixamento. A lei refere-se exclusivamente a essas medidas disciplinares e não a outras sanções, como advertência.

Para que as proteções se apliquem, a lei não exige que o denunciante prove que as providências administrativas adotadas se originaram da divulgação das informações. É suficiente que o funcionário tenha relatado irregularidades ou quebra de probidade. Por outro

lado, o órgão administrativo ou autoridade que decide suspender, demitir, transferir ou avaliar o funcionário não pode manter a validade de tais medidas sem argumentar ou provar que as medidas não foram adotadas como represália.

As regras estabelecidas em 2007 para proteger os denunciantes foram de extrema importância para prevenção de corrupção no Chile e representam um marco dentro de um conjunto mais amplo de reformas que ocorreram nos últimos 20 anos.

Em passado recente, o Chile também avançou na proteção de denunciantes fora da Administração do Estado. A Lei nº 20.393, que trata da responsabilidade penal estabelecida pelas pessoas coletivas por delitos de lavagem de dinheiro, financiamento do terrorismo e suborno, também estabeleceu que as pessoas jurídicas podem adotar um modelo de prevenção ao crime que deve incluir “procedimentos para denunciar ou processar responsabilidade pecuniária contra as pessoas que violam o sistema de prevenção ao crime”, servindo a ação como atenuante.

Também foi implementada uma plataforma chamada “Controladoria e Cidadão”, que qualquer pessoa pode enviar relatórios ou sugestões para supervisionar a atividade dos órgãos da administração. Na plataforma, o cidadão pode enviar um "relatório" no qual informa ao Controlador Geral de um ou mais atos específicos relacionados a uma possível situação irregular e cometidos por um funcionário ou agência sujeita à supervisão da Controladoria.

Desde o seu lançamento, em setembro de 2012, até dezembro de 2014, 6.724 solicitações de cidadãos foram recebidas: 90% (6.022) foram relatórios e os 10% restantes (702) foram sugestões. Entre os pedidos, 3.712 culminaram em atividades de controle (como investigações especiais ou auditorias).

Os resultados do portal da Web Controladoria e Cidadão são promissores e atividades promocionais estão sendo consideradas para aumentar sua utilização (OCDE 2016).

### **Estados Unidos – Baseado no estudo da OCDE 2016**

Funcionários públicos são fundamentais para fornecerem informações sobre corrupção, desperdícios de recursos públicos ou ameaças à saúde pública. No entanto, poucos servidores, a menos que estejam protegidos de represálias, mostram-se dispostos a denunciar. Nos EUA a Primeira Emenda à Constituição proíbe o Congresso de reduzir a liberdade de expressão. Entretanto, os funcionários do governo não desfrutam dos direitos de liberdade de expressão de forma ilimitada, já que a Suprema Corte decidiu que a Primeira Emenda protege apenas um funcionário ao comentar sobre assuntos de interesse público. E essa limitação frequentemente é utilizada contra servidores públicos. Por exemplo, a Suprema Corte

já decidiu que a Primeira Emenda não poderia ser invocada por um promotor que reiteradamente denunciava abusos policiais.

Há, no entanto, um corpo crescente de leis nos Estados Unidos que fornecem proteção adicional aos denunciantes, ou seja, funcionários que falam sobre irregularidades no local de trabalho. Na década de 1970, o Governo americano enfrentou uma crise de credibilidade e transparência. O escândalo Watergate e as represálias aos delatores forçaram o Congresso a concluir que proteger os denunciantes ajudaria a identificar irregularidades no Governo e, em última análise, a evitá-las.

Em 1978, o Congresso aprovou a Lei de Reforma do Serviço Público (CSRA) para garantir que os funcionários públicos estivessem protegidos contra a ação arbitrária, favoritismo pessoal e coerção partidária. Em 1989, o Congresso alterou a CSRA para incluir a Lei de Proteção ao Denunciante (WPA) para impedir represálias aos servidores e ajudar a eliminar as irregularidades dentro da Administração. O WPA oferece proteção aos servidores federais que fazem denúncias de atividades ou práticas ilegais dentro do Governo. O WPA também transformou o Escritório de Assessoria Especial (OSC) em uma agência independente com jurisdição sobre todo o Governo Federal que protege os funcionários de represálias e fornece um canal seguro para a divulgação de denúncias.

O OSC investiga e processa alegações de represálias e adota ações corretivas iniciando ações disciplinares contra funcionários que adotaram as represálias. Se a ação de represália for grave a (remoção ou suspensão por longo período), o servidor pode apelar diretamente à OSC ou ao Conselho. Se, do contrário, não for diretamente apelável, ainda assim ele pode pedir à OSC que leve a matéria ao Conselho. Se em 120 dias a OSC se recusar a agir, o funcionário poderá registrar uma reclamação ao Conselho, conhecida como “direito individual de petição” (IRA).

Em 1994 o Congresso voltou a reforçar a proteção ao denunciante com *Special Counsel Reauthorization Act of 1994* e, em 2012, editou o *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012 (WPEA)*.

O Tribunal de Apelações dos EUA para o Circuito Federal é o único tribunal federal de apelações com jurisdição para ouvir recursos decorrentes da Lei de Proteção de Denunciante. De um modo geral, o Circuito Federal teve uma visão estreita das proteções com jurisdição para ouvir recursos decorrentes da Lei de Proteção aos Denunciante.

De um modo geral, adotou uma posição conservadora das proteções dos denunciante. Por exemplo, sustentou que a divulgação de irregularidades a um colega de trabalho ou supervisor não pode ser protegido se feito como parte das tarefas normais do trabalho de um

funcionário. (Por exemplo, auditores que relatassem práticas financeiras ilegais não estariam protegidos porque era seu dever profissional relatar tais ilegalidades).

Essas decisões restritivas estimularam o Congresso, com o apoio da OSC, para aprovar a WPEA, que o presidente Barack Obama assinou em lei em 27 de novembro de 2012. Como projeto piloto por dois anos (renovável por mais cinco anos), o WPEA permite recursos para os outros onze tribunais de apelação que não estão vinculados pelo precedente do circuito federal.

O WPEA reverteu os efeitos dos precedentes restritivos do Tribunal do Circuito Federal estabelecendo que uma divulgação não perde proteção porque: 1) foi feita a uma pessoa, incluindo um supervisor, que havia participado da irregularidade divulgada; 2) revelado informações que foram divulgadas anteriormente; ou 3) enquanto o empregado estava fora de serviço. Além disso, o WPEA deixa claro que o motivo de um funcionário ou candidato a emprego não tornar a divulgação irrelevante, assim como a quantidade de tempo que passou desde a ocorrência descrita na divulgação.

Assim, a seção 113 autoriza o Conselho Especial (OSC) a participar como *amicus curiae* em casos de denunciante perante tribunais federais para ajudar a esclarecer implicações de uma disputa legal específica. O WPEA é continuamente revisado e avaliado. Os Comitê do Senado dos EUA sobre Segurança Interna e Assuntos Governamentais e o Comitê de Supervisão e Governo da Câmara dos EUA frequentemente realizam audiências relacionadas à proteção de denunciantes.

A Lei dos EUA torna ilegal retaliar contra um denunciante. Para provar a retaliação a um denunciante, o funcionário coberto deve mostrar que sua divulgação protegida foi um fator contribuinte em uma ação de pessoal, não sendo preciso demonstrar que a denúncia foi a principal razão para a ação de represália. O denunciante também deve mostrar que o funcionário que adotou a prática de retaliação sabia ser ele o responsável pela denúncia. Se um funcionário atender a esses encargos, para dar ganho de causa ao órgão público, deve este provar que teria adotado a mesma ação na ausência da divulgação protegida.

Para alegar retaliação por denúncia, um funcionário deve ter feito uma "Divulgação protegida", definida como a denúncia em que o funcionário "acredita razoavelmente que evidencia uma violação de qualquer lei, regra ou regulamento; ou má administração, desperdício de fundos, abuso de autoridade ou um substancial perigo específico para a saúde ou segurança pública". O OSC considerou que mesmo que o funcionário tenha se enganado ao acreditar que houve alguma irregularidade, sua divulgação ainda é protegida.

Geralmente sob o WPEA, o denunciante pode fazer a divulgação para qualquer pessoa, inclusive à imprensa ou ao Congresso, não precisando ser feita somente pela cadeia de comando. No entanto, se a divulgação for proibida por lei ou envolver assuntos de interesse

nacional, só deve ser efetivada pela OSC ou ao Escritório do Inspetor Geral. Em alguns casos a proibição específica de divulgação autoriza o funcionário a revelar a informação apenas a membros do Congresso ou a um comitê do Senado ou da Câmara.

Métricas sólidas que avaliam o sucesso da proteção federal dos denunciantes nos Estados Unidos não existem. É justo dizer, no entanto, que 37 anos após a aprovação da Lei da Reforma do Serviço Civil de 1978, os denunciantes federais têm forte proteções legais contra represálias. Contudo, a eficácia dessas proteções é limitada pela adequação dos recursos dedicados a garantir a vitalidade dos direitos dos denunciantes.

Apesar da clara intenção do Congresso de promover um ambiente em que os funcionários se sintam confortáveis em denunciar, há cinco anos, aproximadamente um terço dos funcionários federais informaram terem sofrido retaliações ou foram ameaçados de retaliação (MSPB, 2011; i). Em 1992, uma pesquisa em todo o governo encontrou o mesmo resultado. Essas informações ajudaram os grupos sem fins lucrativos, os membros do Congresso e o Escritório Especial a propor melhorias na proteção federal aos denunciantes, o que resultou na aprovação do WPEA de 2012. Contudo, não houve outra pesquisa formal sobre retaliação de denunciante desde a aprovação do WPEA até a conclusão dos estudos da OCDE.

Criar uma cultura de trabalho na qual os funcionários se sintam seguros, levantando problemas com seus supervisores e colegas de trabalho, ou fazer divulgações ao Escritório de Conselho Especial, é um processo em construção.

O Segundo Plano de Ação Nacional da Casa Branca ordenou às agências educar sua força de trabalho sobre direitos e responsabilidades sob denúncia previstas nas leis de proteção e exige que os chefes das agências garantam, em consulta com a OSC, que os funcionários sejam informados dos direitos e recursos. No ano passado, a Casa Branca orientou as agências a tomarem medidas afirmativas para concluir o programa da OSC. As agências foram obrigadas a estabelecerem um plano para concluir o programa de certificação e publicá-los em seus sites. Até a conclusão dos estudos da OCDE, 41 agências foram certificadas e outras 23 estavam em processo.

O WPEA também exige que os inspetores gerais das agências e departamentos federais designem um promotor de justiça de proteção aos denunciante, encarregado de educar os funcionários sobre direitos, responsabilidades e recursos sob as leis de proteção. O promotor de justiça não é, no entanto, o representante ou advogado legal de um funcionário ou agência.

O assunto teve maior relevância em 2013, diante do caso Edward Snowden. Snowden (cidadão norte-americano, ex funcionário da CIA e ex-contratado da Agência Nacional de Segurança dos Estados Unidos), tornou público detalhes de vários programas do governo norte-

americano de espionagem e coleta de dados em massa, que constituem um sistema de vigilância global. Isso era proibido pela Constituição americana em sua quarta emenda.

Richard E. Moberly (2002), em estudo sobre o Sarbanes-Oxley act of 2002 que consubstanciou a resposta do Congresso dos Estados Unidos contra alguns escândalos corporativos, a exemplo da *Eron*, e tido pelos estudiosos como a mais protetiva legislação anti-retaliação do mundo demonstrou que apenas uma ínfima parte dos empregados (entre 3,6% e 6,5%) obteve sucesso em processos retaliatórios. Nos Estados Unidos algumas agências federais, dentre elas o *Department of Justice* o *Internal Revenue Service* e a *Securities and Exchange Comission* adotaram como ferramenta de combate a fraudes o oferecimento de recompensas. O sucesso da ferramenta é incontestável a ponto do Departamento de Justiça classificar as leis que instituem recompensas como *the government's most potent civil weapon in addressing fraud against the taxpayers*, de acordo com a Declaração do *Acting Assistant Attorney General*.

Apenas a *Securities and Exchange Comission* pagou a título de recompensa em seu programa de *whistleblowing* mais de 168 milhões de dólares a apenas 13 indivíduos no ano de 2018 por informações que contribuíram para ações bem sucedidas, de acordo com o *Annual Report to Congress Whistleblower Program*.

Já o IRS destinou no ano de 2019 mais de 120 milhões de dólares a 181 denunciante, totalizando 931 milhões de dólares desde 2007, para um resultado efetivo (arrecadação de 5.7 bilhões de dólares), de acordo com o *Whistleblower Program Fiscal Year 2019 Annual Report to Congress*.

O enorme volume de recursos envolvidos nos programas norte-americanos parece contribuir de forma decisiva para o conhecimento de fatos relevantes por parte de denunciante qualificados elegíveis ao programa.

## **Brasil**

Ao longo das últimas décadas, algumas alterações foram efetivadas com a finalidade de construir um arcabouço mais eficiente no trato de notícias de fatos potencialmente ilícitos contra os interesses da Administração Pública.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que originalmente previa em seu artigo 116, VI apenas o dever do servidor público de reportar à autoridade superior as irregularidades de que tomou conhecimento em razão do cargo, passou por relevantes alterações que passaram a adotar algumas das melhores práticas utilizadas em países com legislações mais avançadas de proteção ao denunciante.

Ainda que sob risco de incorrer em conduta tipificada como crime (o Código Penal em seu artigo 320 tipifica o crime de condescendência criminosa), muitos servidores que conhecem

colegas que estejam envolvidos em ilícitos, simplesmente, não reportam a existência de irregularidade por receio de que este suporte as consequências de seus atos. Agora, o mesmo dispositivo legal, não mais obriga o servidor público a denunciar ao superior imediato, mas amplia o alcance da norma para possibilitar a denúncia a qualquer autoridade competente, ainda que com temperamento, posto que o permissivo legal somente autoriza o acesso a outros canais no caso de a autoridade superior estar envolvido com a ação delituosa.

A novel Lei nº 13.964, de 2019, ao acrescentar o art. 4-A à Lei 13.608, de 2018, acabou por positivar a obrigação da União, Estados, o Distrito Federal e Municípios, suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista de criar unidades de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

Certo é que a tão só previsão do dever legal do servidor em reportar irregularidades ou ainda a prescrição genérica de a Administração Pública manter canais específicos para o recebimento e trato da denúncia não parece surtir qualquer efeito no sentido de estimular a tomada de decisão do servidor em ir contra todo um sistema de valores que tendem, em geral, a proteger os interesses de uma corporação, tanto pública quanto privada, ainda que em detrimento dos fins buscados pela sociedade. O contexto descrito por Holanda (1995), seu homem cordial, tomado por emoções e com forte sentimento de fidelidade familiar, aqui tomado em sentido *latu sensu* para abranger as relações de amizade, dificultando a percepção de distinção entre o espaço público e o privado ainda é vivo em nossa realidade.

A legislação brasileira tem caminhado na direção de resguardar o servidor denunciante contra eventual atribuição de responsabilidade civil, penal ou administrativa derivada de sua conduta imbuída de boa-fé. Assim, a Lei 12.527, de 2011, que incluiu o parágrafo 126-A à Lei 8.112 de 1990:

Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.

A Lei nº 13.608 de 2018 repisa ou aperfeiçoa velhos institutos (direito ao anonimato, proteção contra represálias) e acrescenta um outro (possibilidade de recompensa financeira). Em que pese o tímido avanço conquistado, ainda não se pode sustentar nem mesmo a existência de um incipiente quadro que permita o florescimento de uma cultura favorável à disseminação de *whistleblowers* no Brasil, pois a Lei carece de regulamentação.

De fato, sem um ato normativo que uniformize a interpretação e aplicação das normas jurídicas contidas na Lei 13.608/2018, corre-se o risco de inviabilizar a adoção de treinamentos e a padronização de procedimentos, impossibilitando ao denunciante conhecer os meios de efetivar a denúncia, bem como, a extensão dos seus efeitos. Em suma, a Lei 13.608/2018, apresenta:

- a) Previsão de direito à **preservação da identidade**, a qual apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos, mediante comunicação e concordância prévia do informante.
- b) Estabelecimento de **recompensas** ao oferecimento de informações úteis.
- c) Garantia de proteção contra ações/omissões praticadas em **retaliação**, tais como demissão arbitrária, alteração injustificada de funções/atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas.
- d) Aplicação de **penalidades** para a prática de ações ou omissões de retaliação ao informante e para o denunciante de má fé.
- e) Ressarcimento aos informantes por **prejuízos e danos morais**.
- f) Previsão de pagamento de **incentivos financeiro**.
- g) Previsão de aplicação da Lei nº 9.807/1999, que trata de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.

Na legislação brasileira não há, de forma clara, alguns itens importantes que já são praticados em outros países e recomendados pela OCDE:

- a) Abrangência clara de quem será protegido pela lei, aparentemente como não há detalhamento, pode-se entender que se aplica a qualquer cidadão.
- b) Não há especificações exclusivas para o setor público e privado e quanto ao período da proteção aos denunciantes.
- c) Não há especificação de como será avaliado/julgado o processo após sofrer represálias e remédios emergenciais para proteger o informante das ações de retaliações já praticadas.
- d) Não há informações sobre o tratamento de informações de inteligência e segurança nacional.

Além da urgente normatização que o assunto requer no Brasil, precisa-se de uma ampla divulgação para que todos conheçam a possibilidade de relatar com proteção e incentivos.

### 3 METODOLOGIA

Para esse estudo utilizou-se técnicas qualitativas e quantitativas para atingir os objetivos propostos de identificar se os servidores públicos têm conhecimento das irregularidades no setor público e se estão apresentando denúncias de forma identificada ou anônima e quais as razões para não denunciarem ou do anonimato. Além disso, identificar se existe medo de represálias e quais as garantias e incentivos que poderiam constar de um programa de proteção ao denunciante para estimular a representação contra irregularidades.

Um dos dados importantes para essa pesquisa seria uma série histórica do quantitativo de denúncias anônimas e identificadas detalhadas por assuntos/irregularidades para avaliar se existe um número maior de anonimato, os principais temas prevaletentes, e a evolução ao longo dos anos. No entanto, essa série histórica não está disponível nos órgãos públicos. Sendo assim, foram utilizados os dados da CGU, após julho de 2018, que apresentam, parcialmente, essas informações.

Outros dados importantes para atingir os objetivos propostos são as possíveis omissões dos agentes públicos em relação à apresentação de denúncias, quais as razões para não denunciarem e o que poderia incentivá-los a representar contra as irregularidades. Para obter essas informações, somente por relatos dos servidores e de forma anônima para que eles se sentissem à vontade para apresentar os dados. Nesse sentido, foi construído um *survey* anônimo com o propósito de buscar esses dados com a única fonte existente, que são os próprios servidores públicos.

Avaliar o comportamento dos servidores diante de situações de conhecimento de irregularidades constitui um desafio, pois provavelmente eles permanecem em silêncio e colegas e chefes, talvez, nem percebam o que possa estar acontecendo. Com o propósito de conhecer melhor esse comportamento, foi realizado um experimento, em conjunto com o *survey*, com situações de conhecimento de irregularidades e possíveis ações a serem adotadas para verificar como eles iriam agir em uma situação real semelhante.

Tentou-se buscar, também, quem poderia conhecer o comportamento dos servidores, principalmente se eles têm medo de represálias. Nesse sentido, entrevistou-se os corregedores que são os responsáveis por apuração de irregularidades nos Ministérios e que estão mais próximos dos servidores para conhecer a percepção deles em relação à apresentação de denúncias e as possíveis retaliações que os denunciadores podem sofrer.

Possivelmente, os servidores que sofrem represálias sofrem em silêncio, com medo. Buscou-se identificar algum que tenha passado por tal situação, para que se possa compreender melhor o que realmente é sofrer represálias. Apenas uma servidora se dispôs a relatar essa experiência.

Assim, os dados utilizados para o trabalho foram coletados em diversas fontes e foram utilizadas as seguintes técnicas: Análise de Conteúdo (AC), Entrevistas, *Survey* e Experimento, conforme detalhamento a seguir.

### 3.1 COLETA DE DADOS

Foram coletados dados no site da CGU - Painel Resolveu<sup>14</sup>: – que é uma ferramenta que reúne informações sobre manifestações de ouvidoria (denúncias, sugestões, solicitações, reclamações, elogios e pedidos de simplificação) que a administração pública recebe diariamente pelo sistema e-Ouv. Selecionou-se o quantitativo de denúncias identificadas e não identificadas, classificadas por assunto. Essas informações permitem uma comparação dos registros das ouvidorias, no período de dois anos, do quantitativo de denúncias identificadas e anônimas, podendo detalhar por assuntos que possam significar possíveis irregularidades no setor público.

No entanto, somente a partir de julho de 2018, a base de dados apresenta as informações separadas por registro identificado e anônimo, nesse sentido, não permite uma análise histórica desses dados.

### 3.2 ENTREVISTAS

A entrevista foi utilizada para coletar a percepção dos corregedores quanto ao medo de represálias dos servidores públicos e para relatar a experiência da servidora Fernanda ao sofrer ameaças, retaliações e outras consequências negativas. Na visão de Salvador (1980) *apud* Ribeiro (2008), podemos recorrer à entrevista sempre que tivermos necessidade de obter dados que não podem ser encontrados em registros e fontes documentais, podendo estes serem fornecidos por determinadas pessoas.

Nesse sentido, os dados do quantitativo de denúncias de irregularidades que não foram apresentadas por servidores públicos não estão registradas em bases de dados disponíveis ou documentos, nem mesmo o medo de represálias que sentem quanto denunciam ou questionam irregularidades. Diante disso, buscou-se obter essas informações com os corregedores e com a servidora Fernanda.

A entrevista foi aplicada para conhecer a percepção dos corregedores, pois ela é bastante empregada em situações experimentais, com o objetivo de explorar a fundo alguma experiência vivida em condições precisas. Foram realizadas 08 entrevistas com servidores que atuam na área correcional do poder executivo federal e na CGU, de acordo com a disponibilidade dos

---

<sup>14</sup> Disponível em <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>

entrevistados convidados a contribuir com a sua experiência. O roteiro da entrevista consta do Apêndice 2 deste trabalho e os entrevistados do Apêndice 3.

De acordo com o Decreto 5.480 de 2005, que dispõe sobre o Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, que compreende as atividades relacionadas à prevenção e apuração de irregularidades, por meio da instauração e condução de procedimentos correccionais, integram o Sistema de Correição: a CGU, como Órgão Central do Sistema; as unidades específicas de correição para atuação junto aos Ministérios, como unidades setoriais vinculadas à CGU e as unidades específicas de correição nos órgãos que compõem a estrutura dos Ministérios, bem como de suas autarquias e fundações públicas, como unidades seccionais.

As unidades seccionais fazem parte da estrutura dos Ministérios e são responsáveis pela apuração de irregularidades nessas Pastas. A atuação da CGU ocorre de forma subsidiária em alguma situação, e como unidade normativa, orientativa e de supervisão do sistema correccional. Nesse sentido, os corregedores seccionais estão mais próximos dos servidores públicos, tendo mais oportunidades de recebê-los pessoalmente, conviver no mesmo ambiente e poder observar melhor o comportamento em determinadas situações, inclusive quando tem conhecimento de irregularidades. As respostas foram descritas de forma agregada para concluir sobre a opinião de todos e incluídos na análise dos resultados. Evitou-se, na maioria das vezes, a identificação da fala individual do entrevistado e de suas respostas; pois o propósito não foi avaliar a atuação de cada corregedor e nem do órgão que representa.

Todos os servidores entrevistados possuem experiência na área de controle e correição, destacando que a maioria tem mais de 10 anos na matéria, sendo três com mais de 20 de anos de experiência. Quatro são da carreira de finanças e controle da CGU, um é auditor fiscal da Receita Federal, dois são procuradores federais e um é procurador da fazenda nacional.

Foi realizada entrevista com uma servidora que sofreu retaliação, ameaças e perseguições após questionar situações que aparentavam irregulares. Por motivo de proteção, os dados da servidora não serão identificados nesse trabalho, sendo usado o codinome de Fernanda para identificá-la no estudo. O diálogo com Fernanda abordou as consequências profissionais, pessoais, familiares e de sua saúde física e mental após os episódios de retaliação. Tive notícias por colegas de trabalho de outros servidores que passaram pela mesma situação, mas somente a Fernanda aceitou contar a sua história que consta detalhada no Apêndice 4 desse trabalho. O relato da servidora foi incluído na análise dos resultados.

### 3.3 QUESTIONÁRIO

Considerando a ausência de alguns dados disponíveis para atender aos objetivos da pesquisa, buscou-se a aplicação do questionário, que foi realizado com o propósito de avaliar

se os servidores públicos, em algum momento de suas vidas profissionais, tiveram conhecimento de alguma irregularidade ou possível ato de corrupção, e, quais as providências que foram adotadas em relação a isso. Caso os servidores não tenham denunciado as possíveis irregularidades, o objetivo da aplicação do *survey* também foi identificar as razões que motivaram a ausência de providências, bem como, quais seriam os itens mais importantes para constar de um possível programa de proteção e incentivo ao denunciante. De acordo com Freitas H.; Oliveira e outros (2000), o *survey* é apropriado quando se deseja responder questões do tipo “o que”?, “por que”?, “como”? e “quanto”?, ou seja, quando o foco de interesse é o que está acontecendo e como está acontecendo. Nesse sentido, precisamos entender se os servidores estão apresentando denúncias, como estão apresentando e as razões de seu comportamento.

O *survey* é uma técnica importante para essa pesquisa, pois será aplicado de forma anônima, e, assim, os servidores poderão se sentir confortáveis em responder às questões sobre a existência de possíveis irregularidades. A população-alvo de aplicação seria todos os servidores públicos ativos<sup>15</sup>, no entanto, não é possível acessar a todos e sendo assim, não há possibilidade de definir uma amostra representativa. Neste caso, teremos uma amostra não probabilística por conveniência<sup>16</sup>.

O questionário utilizado, que pode ser visto no Apêndice 1, foi elaborado no pacote Qualtrics com sete blocos de questões:

- (a) **dados demográficos:** sexo, idade, vínculo com o setor público, tempo de serviço público, situação funcional, nível de escolaridade, estado da federação que trabalha e que nasceu e se ocupa cargo de chefia;
- (b) **conhecimento de irregularidades:** quantas vezes observaram ou souberam de diferentes tipos de condutas irregulares no serviço público e se elas referiam a colegas ou chefes; providências adotadas quando tiveram conhecimento das irregularidades (apenas para quem teve conhecimento de pelo menos uma irregularidade);
- (c) **tipos de denúncias:** quantas vezes relataram formalmente irregularidades para aqueles que observaram irregularidades, se eles sofreram ou não retaliação pelos chefes ou pelos colegas após denunciar e se estariam dispostos a denunciar novamente;
- (d) **se não denunciou ou anonimato:** as razões por não denunciar ou denunciar anonimamente para quem informou que teve conhecimento de irregularidades;

---

<sup>15</sup> De acordo com o Portal da Transparência, em 01/08/2020, o Brasil tem **1.041.885** de servidores públicos federais. <https://www.portaltransparencia.gov.br/servidores>

<sup>16</sup> Definição de Henry apud Bickman & Rog, 1997.

- (e) **razões que impediriam uma denúncia:** as razões que teriam para não denunciar caso tivesse conhecimento de alguma irregularidade (esse bloco aparece para quem informou não ter conhecimento de nenhuma irregularidade);
- (f) **Garantias e questões finais:** as garantias que seriam importantes constar de um programa de proteção, conhecimento e avaliação dos canais de denúncias, se já foram alvos de denúncias e denúncias caluniosas e fatores motivacionais para o exercício da função pública.
- (g) **Experimento:** questões relacionadas ao experimento, que será posteriormente detalhado.

O questionário foi respondido por 1.032 participantes, mas nem todos responderam todas as questões, do total 683 responderem a integralidade das perguntas.

Os participantes apresentaram o seguinte perfil:

**Sexo** – 55,54% masculino e 43,64% feminino, apenas um servidor não informou o sexo.

**Idade** – 32,83% está entre os 40 e 49 anos de idade, sendo que dos 30 aos 59 anos acumulam em torno de 88%.

**Vínculo funcional** - temos uma maioria significativa de 85,32% de servidores público efetivos, ou seja, que realizaram concurso e tem um vínculo estável com o Estado; em seguida, temos 6,93% de participação de militares.

**Esfera da Administração Pública** - A maioria dos participantes pertencem à administração pública federal com 95,14%, tendo uma representatividade de 4,24% do nível estadual e apenas 0,72% do nível municipal. Nesse sentido, as respostas podem representar a opinião dos servidores da União, sendo a maioria concursado.

**Nível de escolaridade dos participantes** - obtivemos respostas de servidores com alto nível de escolaridade, tendo apenas 3,62% de nível médio e a maior participação de pós graduados com 45,50%, ou seja, tivemos respostas de servidores com alto grau de instrução.

**Tempo de serviço público** - A maioria dos participantes possuem entre 6 e 25 anos de serviço público, acumulando 63% do total, sendo a maior participação entre 06 e 15 anos com 38,99%.

**Unidade da Federação** - Quando comparamos a unidade da federação de nascimento e local de trabalho dos participantes, verificamos que a maioria trabalha em Brasília, mas nasceram em Minas, Rio de Janeiro e São Paulo. O Distrito Federal (DF) enquanto tem 43,54% dos participantes como local de trabalho, tem apenas 13,15% nascido no DF. A maioria dos participantes nascem em diversos Estados e vão trabalhar em Brasília, onde tem a maior oferta de vagas no serviço público federal.

**Ocupação de Cargo de Chefia** – 33,61% dos participantes ocupam cargo de chefia.

Os participantes, em sua maioria, são servidores públicos estáveis da administração pública federal, sem cargo de chefia, moram no DF, têm entre 06 e 25 anos de serviço público e entre 30 e 59 anos de idade.

### 3.4 EXPERIMENTO

De acordo com Lima (2003), o Experimento é a realização de um procedimento em que algumas características explicativas são controladas pelo experimentador, ou seja, é planejado, com origem em uma ideia ou suposição, que visa provocar, observar e analisar fenômenos em condições controladas.

Diante disso, foram colocadas questões de possíveis irregularidades no serviço público, com variações da situação do agente público que identificou o fato ilegal. O objetivo foi observar se o participante opina pela apresentação de denúncia sobre a irregularidade independente da condição econômica e hierárquica do agente, bem como de sua estabilidade profissional. As questões abordadas no experimento contam do último bloco do questionário e estão descritas no Apêndice 1, parte final do *survey*.

O experimento foi realizado utilizando um cenário hipotético no qual pedimos para o participante julgar qual seria a reação do servidor “Guilherme” após observar um caso de irregularidade em uma licitação, onde uma empresa poderia estar sendo beneficiada. Os cenários foram: **cenário 1** (Guilherme ocupa cargo em comissão sem vínculo, passa por dificuldades financeiras e seu chefe está envolvido nas irregularidades); **cenário 2** (Guilherme ocupa cargo em comissão sem vínculo, passa por dificuldades financeiras e seu colega está envolvido nas irregularidades); **cenário 3** (Guilherme ocupa cargo em comissão sem vínculo, não passa por dificuldades financeiras e seu chefe está envolvido nas irregularidades); **cenário 4** (Guilherme ocupa cargo em comissão sem vínculo, não passa por dificuldades financeiras e seu colega está envolvido nas irregularidades); **cenário 5** (Guilherme é concursado, passa por dificuldades financeiras e seu chefe está envolvido nas irregularidades); **cenário 6** (Guilherme é concursado, passa por dificuldades financeiras e seu colega está envolvido nas irregularidades); **cenário 7** (Guilherme é concursado, não passa por dificuldades financeiras e seu chefe está envolvido nas irregularidades); **cenário 8** (Guilherme é concursado, não passa por dificuldades financeiras e seu colega está envolvido nas irregularidades).

Neste experimento, foram manipuladas três variáveis: o nível hierárquico do agente da irregularidade (superior vs. colega), a situação financeira do Guilherme (com dificuldade vs. sem dificuldade) e seu vínculo funcional (com estabilidade vs. sem estabilidade). Como é um experimento 2 x 2 x 2, ao total, há 8 condições experimentais possíveis. Os participantes foram

alocados aleatoriamente à apenas uma das 8 combinações. Com este desenho experimental, foi possível investigar o efeito de cada variável (hierarquia, situação financeira e vínculo funcional) sobre cinco diferentes variáveis dependentes: o quanto o participante acredita que Guilherme iria (i) realizar uma denúncia anônima, (ii) realizar uma representação, (iii) evitar participar da licitação, (iv) falar com os envolvidos e (v) solicitar transferência para outro setor. Para responder a essas cinco variáveis, foi usada uma escala Likert de cinco pontos variando de 1 (“extremamente improvável”) a 5 (“extremamente provável”).

Para a verificação dos resultados (683 participantes), foram realizados testes com ANOVA usando o software Stata. Nestes testes, verifica-se se as diferenças de médias entre as condições experimentais são estatisticamente significantes. Efeitos com p-valor menor que .05 são considerados estatisticamente significantes. O p-valor indica a chance de a diferença de médias encontrada ter ocorrido por acaso. Ou seja, quanto menor o p-valor do teste ANOVA, mais forte é a evidência de que a diferença de médias foi gerada pelas manipulações do experimento, e não por sorte. Nas tabelas que constam da análise dos resultados, são mostradas as diferenças de média entre as condições experimentais e suas respectivas significâncias.

## 4 RESULTADOS

Os dados coletados por meio da aplicação do *survey*, do experimento, das entrevistas e da análise dos dados abertos da CGU subsidiaram a análise dos resultados desse estudo que foi dividida em dez seções, considerando as seguintes variáveis analisadas em cada uma:

- (1) **Denúncia anônima versus representação** (denúncia identificada): nesta seção a variável analisada foi a denúncia anônima, pois se existe anonimato, provavelmente possa existir medo de represálias ao “soprar o apito”. Se o número de representações for significativamente superior ao anonimato, os servidores não estariam com medo de denunciar. Para esta análise, buscou-se informações na aplicação do *survey*, no experimento, nas entrevistas e nos dados disponíveis no site da CGU.
- (2) **Providências adotadas quando do conhecimento de irregularidades**: nesta seção a análise central é: quais as ações e comportamento que têm os servidores quando tem conhecimento de irregularidades? Para esta análise buscou-se o resultado do *survey* e o comportamento dos servidores quando participaram do experimento sobre a situação de Guilherme. Incluiu-se, também, a percepção dos corregedores.
- (3) **Medo, retaliações, perseguições e consequências profissionais**: nesta seção apresenta-se o que pode ser a principal causa de os servidores serem omissos em relação às irregularidades conhecidas ou denunciar de forma anônima. Se não existisse retaliações e perseguições, todos poderiam “soprar o apito” sem receio das consequências. Para esta análise, usou-se os dados do *survey*, do experimento e das entrevistas com os corregedores. O relato da servidora Fernanda abordou a sua experiência com todas essas variáveis.
- (4) **Conhecimento de irregularidades**: buscou-se abordar nessa análise o quanto os servidores possam conhecer as possíveis irregularidades no serviço público. É fato que para eles denunciarem, eles precisam ter conhecimento. A ausência de apresentação de denúncias poderia ser, em tese, devido ao desconhecimento das irregularidades. Nesse sentido, a variável analisada é o conhecimento de irregularidades pelos servidores. Para essa análise utilizou-se as informações do resultado da aplicação do *survey*.
- (5) **Envolvimento da chefia**: a análise aqui tratou de avaliar o quanto o envolvimento dos superiores nas possíveis irregularidades pode alterar o comportamento dos servidores. Pode ocorrer das represálias serem mais fortes e mais frequentes por

parte dos chefes. Além disso, será que os chefes cometem mais irregularidades que os subordinados? Para esta análise, utilizou-se os dados do *survey* e do experimento.

- (6) **Razões para não denunciar e garantias para um programa de proteção:** nesta seção, buscou-se conhecer, na aplicação do *survey*, o que leva o servidor a não denunciar ou denunciar de forma anônima, bem como, quais as garantias e incentivos prioritários que tornaria a representação de irregularidades mais atrativas. Utilizamos, também, da experiência dos corregedores.
- (7) **Canais de denúncias:** para que os servidores possam denunciar eles precisam conhecer e confiar nos canais de comunicações de irregularidades. Para esse item, a análise principal foi o quanto eles conhecem e confiam nos canais disponíveis. Utilizou-se os dados do *survey* e das entrevistas com os corregedores.
- (8) **Percepção do denunciante de boa fé e denúncia caluniosa:** Uma das formas de utilização da denúncia anônima é a perseguição contra colegas, chefes e subordinados. As consequências de sofrer uma denúncia caluniosa podem ser significativas na vida do servidor. A análise buscou conhecer se, dentro do grupo que participou do *survey*, já tiveram essa experiência negativa. A percepção dos corregedores também contribui para essa análise.
- (9) **Avaliação dos superiores e dos órgãos de controle:** De acordo com a Lei 8.112/1990, os servidores podem representar irregularidades pela via hierárquica ou para as autoridades competentes para apuração. Para a apresentação das denúncias é preciso ter confiança de que os fatos serão apurados. Essa análise consistiu em verificar o quanto os participantes do *survey* tem confiança nos chefes e nos órgãos de controle.
- (10) **Fatores motivacionais:** nesta seção, verificou-se na aplicação do *survey*, os fatores motivacionais para realização da função pública.

#### 4.1.1 Denúncia Anônima Versus Representação

Esse item trata da análise comparativa da apresentação de denúncias anônimas e identificadas. Utilizou-se os dados coletados no site da CGU, resultado da aplicação do *survey*, do experimento e das entrevistas.

Os dados das Tabelas a seguir são referentes à análise dos números extraídos da Ouvidoria-Geral da União – Painel Resolveu. A partir de julho de 2018, foi incluída a opção de Comunicação que se refere às denúncias e reclamações anônimas. Ressalta-se que essa alteração ocorreu em 2018, a partir da publicação do Decreto n.º 9.492, de 2018 e Instrução

Normativa nº 05, de 18 de junho de 2018. Nesse sentido, somente a partir dessa data, teríamos o quantitativo de denúncias anônimas versus identificadas, ou seja, esses dados não permitem uma análise temporal para concluir sobre possível evolução do quantitativo de anonimato. Ressalta-se, ainda, que os dados se referem a todos os tipos de denunciante, pois no Painel não há detalhamento de separação de cidadão e servidor público.

Tabela 1 - Tipos e Quantitativos de Registros<sup>17</sup> no Painel Resolveu - CGU - Esfera Federal

<b>Tipo de Manifestação</b>	<b>Quantidade</b>	<b>% sobre o total</b>
<b>Reclamação</b>	<b>247.818</b>	<b>37,17%</b>
Solicitação	234.799	35,22%
<b>Denúncia</b>	<b>54.484</b>	<b>8,17%</b>
Sugestão	18.141	2,72%
Elogio	13.342	2,00%
<b>Comunicação</b>	<b>98.080</b>	<b>14,71%</b>
Simplifique	69	0,01%
<b>Total</b>	<b>666.733</b>	<b>100,00%</b>

Elaborada pela autora - dados do Painel Resolveu, acesso em 25/07/2020.

Período de 01 de julho 2018 a 30 de junho de 2020

Como pode ser observado na tabela acima, as denúncias identificadas somam (54.484) no período de julho de 2018 a junho de 2020, enquanto as comunicações que incluem denúncia e reclamações anônimas somam (98.080). O total de reclamação e denúncias identificadas somam (302.302), comparando com as comunicações que representam (98.080). Se somarmos o total identificado e anônimo teremos (400.382) registros, sendo que os identificados representam 75% e os anônimos 25%. O tipo de registro que apresentou o maior percentual foi o de reclamação, que demonstra uma insatisfação relativa à prestação de serviço público. Quando o cidadão efetua uma reclamação, muitas vezes, ele espera por uma resposta, assim, a tendência pode ser de realizar um registro identificado.

<sup>17</sup> Conceitos, de acordo com o Decreto 9.492 de 05 de setembro de 2018.

**Reclamação** - demonstração de insatisfação relativa à prestação de serviço público e à conduta de agentes públicos na prestação e na fiscalização desse serviço.

**Denúncia** - ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes.

**Comunicação** – registro anônimo

**Elogio** - demonstração de reconhecimento ou de satisfação sobre o serviço público oferecido ou o atendimento recebido.

**Sugestão** - apresentação de ideia ou formulação de proposta de aprimoramento de serviços públicos prestados por órgãos e entidades da administração pública federal.

**Solicitação de providências** - pedido para adoção de providências por parte dos órgãos e das entidades administração pública federal.

Com o objetivo de realizar uma análise mais específica, selecionou-se o mesmo período de julho de 2018 a junho de 2020. Após isso, filtrou-se o assunto “corrupção”, pois referente a esse assunto, ter-se-ia, hipoteticamente, mais denúncia anônima do que reclamação anônima, sendo assim, mesmo não sendo possível separar esses dois itens do total de comunicação, o quantitativo estaria mais próximo de denúncia à reclamação. O resultado demonstrou 905 casos de denúncia e 2.024 casos de comunicação, o que inverte o resultado geral dos dados apresentados na Tabela 1, ou seja, relacionado à corrupção tem-se nesse período o anonimato maior que a identificação, chegando em torno de 66,5%.

Utilizou-se para outros assuntos, o mesmo argumento de pesquisa aplicado para a corrupção, obtendo os seguintes resultados demonstrados na Tabela 2 a seguir:

Tabela 2 - Quantidade de Denúncia x Comunicação por assunto - período de julho de 2018 a junho de 2020

<b>Assunto</b>	<b>Denúncias*</b>	<b>Reclamações*</b>	<b>Comunicação*</b>
<b>Corrupção</b>	<b>30%</b>	<b>4%</b>	<b>66%</b>
Assédio Moral	48%	9%	43%
Assédio Sexual	51%	3%	46%
Compras	27%	41%	32%
Conduta de servidor	23%	28%	49%
Conduta Inadequada	17%	52%	31%
Contrato e Convênio	20%	35%	45%
<b>Conflito de Interesse por divulgação de informação privilegiada</b>	<b>18%</b>	<b>18%</b>	<b>64%</b>
<b>Conflito de interesse - intermediação de interesses privados</b>	<b>30%</b>	<b>16%</b>	<b>54%</b>
<b>Conflito de interesse – recebimento de presentes/vantagens</b>	<b>5%</b>	<b>0%</b>	<b>95%</b>
<b>Conflito de interesse – atividade incompatível</b>	<b>18%</b>	<b>12%</b>	<b>70%</b>
<b>Conflito de interesse – inobservância da quarentena</b>	<b>13%</b>	<b>26%</b>	<b>62%</b>
<b>Contratos e Licitações</b>	<b>31%</b>	<b>11%</b>	<b>58%</b>
<b>Denúncia</b>	<b>35%</b>	<b>9%</b>	<b>57%</b>
<b>Frequência de Servidor</b>	<b>16%</b>	<b>12%</b>	<b>72%</b>
<b>Obra Irregular</b>	<b>28%</b>	<b>11%</b>	<b>61%</b>
<b>Servidor Público</b>	<b>17%</b>	<b>23%</b>	<b>61%</b>
<b>Nepotismo</b>	<b>17%</b>	<b>1%</b>	<b>82%</b>
Abuso de poder	25%	30%	45%

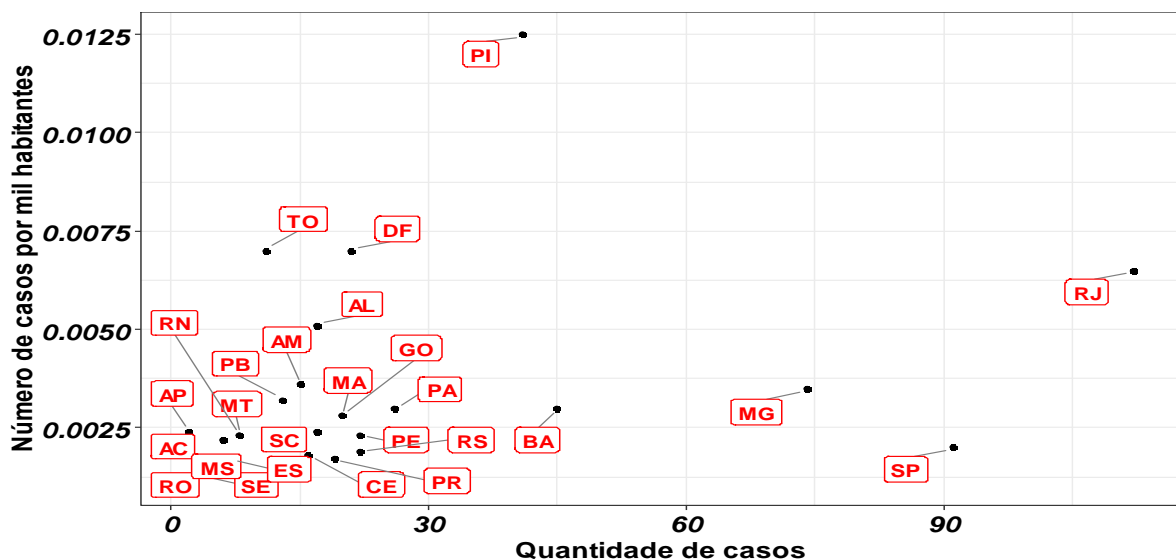
Elaborado pela autora a partir dos dados do Painel Resolveu - Período de julho 2018 a junho de 2020 - Esfera Federal – acesso em 25/07/2020. \* O valor representa o percentual do item sobre a soma dos três tipos de ocorrências. A tabela foi construída com alguns exemplos de assuntos do painel. Ressalto que o painel tem mais de 800 assuntos registrados.

Comparando as denúncias e reclamações de forma geral, demonstrado na Tabela 1, temos as denúncias e reclamações identificadas maiores que o anonimato; mas, verifica-se que quando se seleciona assuntos que podem representar possíveis irregularidades no serviço público, o painel se inverte e as comunicações representam a maioria, conforme demonstrado na Tabela 2. As possíveis irregularidades que o anonimato foi inferior à identificação foram:

compras, assédio moral e assédio sexual, abuso de poder econômico, conduta de servidor, conduta inadequada e contratos e convênios. Ressalto alguns tipos de irregularidades que apresentaram um percentual elevado de anonimato, como os diversos tipos de conflito de interesse, nepotismo, corrupção, frequência de servidor e obra irregular. Dessa forma, entende-se que o anonimato ainda prevalece no momento de denunciar possíveis irregularidades no serviço público. Não foi possível realizar uma análise temporal desses dados, devido à limitação da base.

Observando-se o Gráfico 2, os resultados apresentados no gráfico *scatter plot* ou diagrama de dispersão sugerem que, comparativamente, Piauí (PI) tem o maior número de casos por mil habitantes e uma das maiores quantidades absolutas de denúncias cujo assunto seja corrupção. Em termos de maiores números de casos por mil habitantes, destacam-se também Tocantins (TO) e Distrito federal (DF). O estado do Rio de Janeiro (RJ) se destaca por ter quantidade absoluta maior e um dos maiores números de casos por mil habitantes de denúncias ou comunicações em que o assunto seja corrupção. Chamam a atenção, também os estados de Minas Gerais (MG) e São Paulo (SP) que têm maiores quantidades, em termos absolutos, apesar de não se destacarem em termos relativos, ou seja, de números de casos por mil habitantes. Em contrapartida, os estados com menores números de casos por mil habitantes, assim como número absoluto de casos ou quantidade são Rondônia (RO), Sergipe (SE), Acre (AC) e Mato Grosso do Sul (MS).

Gráfico 2 - Quantidade de Denúncias ou Comunicações nos estados de onde partiram as manifestações e cujo assunto seja corrupção



Elaboração própria a partir dos dados do e-ouv CGU – Dados abertos - extração em 22/02/2020.<sup>18</sup>

<sup>18</sup> Os dados referem-se ao arquivo do e-Ouv\_20191217 e contém 663.316 linhas e 22 colunas consistindo de informações sobre as ouvidorias, com variáveis tais com Data de Registro, Faixa Etária, Gênero, Município, Assunto e outros. Todos foram coletados na data 22/02/2020 e armazenados em extensões csv estando disponíveis no site da CGU em Dados Abertos. No intuito de permitir, a médio e longo prazos, comparar a quantidade de

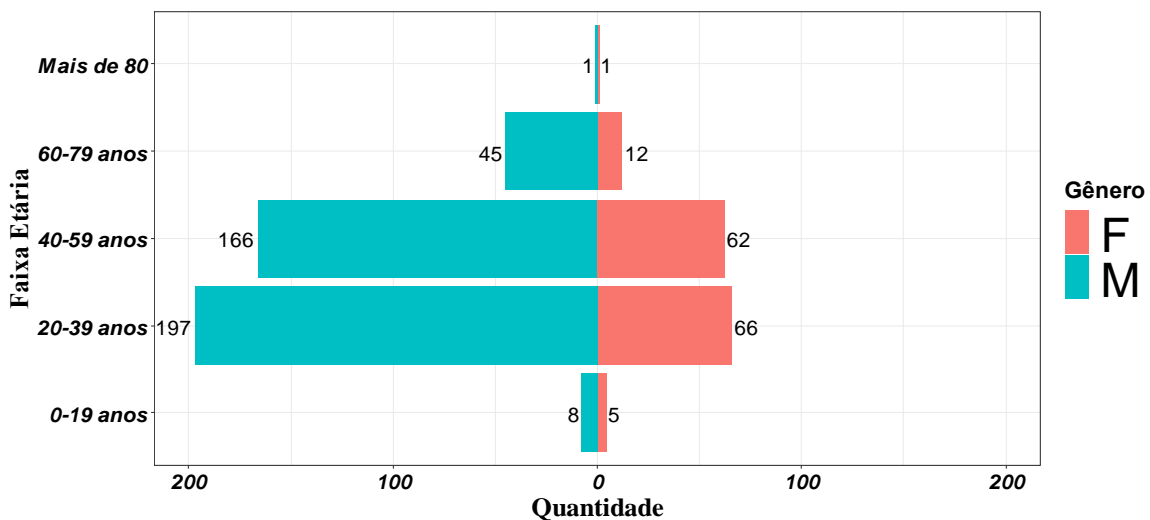
Segundo resultados apresentados na Tabela 3 e Gráfico 03, a denúncias sobre corrupção envolvem pessoas entre 20 a 59 anos de idade e do sexo masculino. Entre homens e mulheres é maior na faixa de 20 aos 39 anos. Observa-se, também, que os homens estão mais propensos a apresentar denúncias ligadas à corrupção. De acordo com (Rehg et al. 2008; Tilton, 2017), as mulheres são mais propensas a sofrer retaliações que os homens.

Tabela 3 - Distribuição da quantidade de Denúncia ou Comunicação de assuntos que envolvam corrupção por faixa etária

Faixa Etária	Quantidade	Percentual	Percentual Acumulado
0-19 anos	13	2,26	2,26
20-39 anos	264	45,99	48,26
40-59 anos	237	41,29	89,55
60-79 anos	58	10,10	99,65
Mais de 80	2	0,35	100,00

Elaborado pela autora a partir dos dados do e-ouv CGU – Dados abertos - extração em 22/02/2020.

Gráfico 3 - Pirâmide etária/gênero da distribuição de denúncia/comunicação ligados à corrupção.



Elaborado pela autora a partir dos dados do e-ouv CGU – Dados abertos - extração em 22/02/2020.

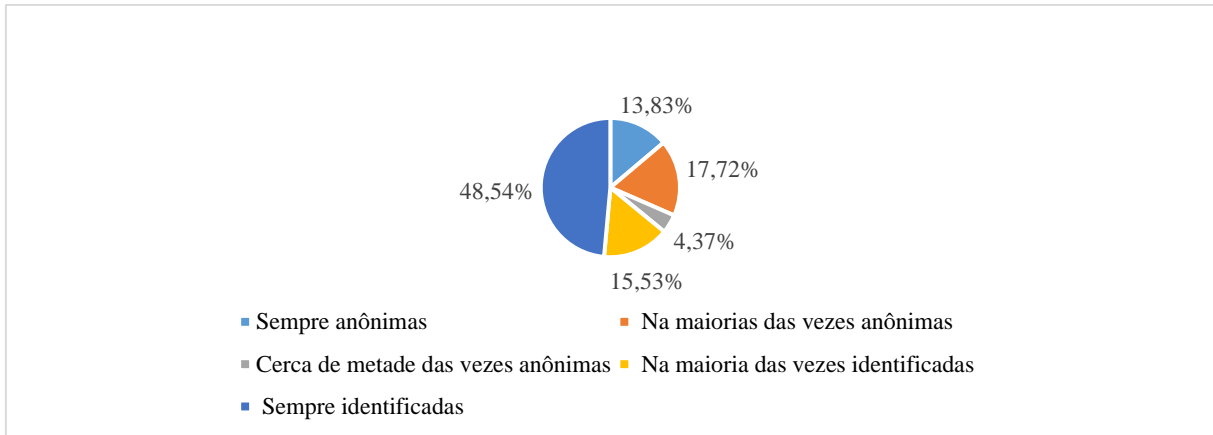
Da aplicação do *survey*, conforme Bloco C no Apêndice I, quanto ao tipo de denúncia apresentada pelos participantes temos que a maioria informou ser sempre identificada, no entanto, a soma do grupo do anonimato (sempre anônima, cerca de metade e na maioria das vezes anônima) representa em torno de 35% dos participantes e 64,08% pela representação identificada, conforme demonstrado no Gráfico 4.

Comparando os dados de denúncia anônima coletados no *survey* com aqueles extraídos do site da CGU, verifica-se que os dados coletados no questionário são inferiores aos dados

denúncias e comunicações com assuntos referentes à corrupção, entre estados, foi feita a taxa de corrupção por mil habitantes gerando casos por mil habitantes. A população estadual no Brasil foi obtida da página do IBGE em [ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas\\_de\\_Populacao/Estimativas\\_2019/](ftp://ftp.ibge.gov.br/Estimativas_de_Populacao/Estimativas_2019/)

reais coletados no painel “Resolveu”, conforme apresentado na Tabela 2. Em que pese termos somente o período de 02 anos, verifica-se que, na prática, quando o assunto é uma possível irregularidade, temos o anonimato acima de 50% nos itens pesquisados.

Gráfico 4 - *Survey* - Tipo de Denúncias



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Referente aos participantes do *survey* que apresentaram preferência pela denúncia anônima, apresentamos algumas características desses servidores:

**Sexo** – Um percentual um pouco maior do sexo feminino 52,03% comparado a 47,97% do grupo masculino.

**Idade** - A maioria dos 30 aos 49 anos (34,46%), após o grupo de 40 a 49 anos com 29,73%. Os dois extremos: menor que 30 anos (4,05%) e maior que 59 (6,08%) representaram a menor participação.

**Tempo de serviço público** - A maioria tem entre 06 e 15 anos de trabalho (67%), em seguida o grupo de 16 a 25 com 32%. Os dois extremos: até 05 anos (13%) e acima de 35 (11%) representaram a menor participação.

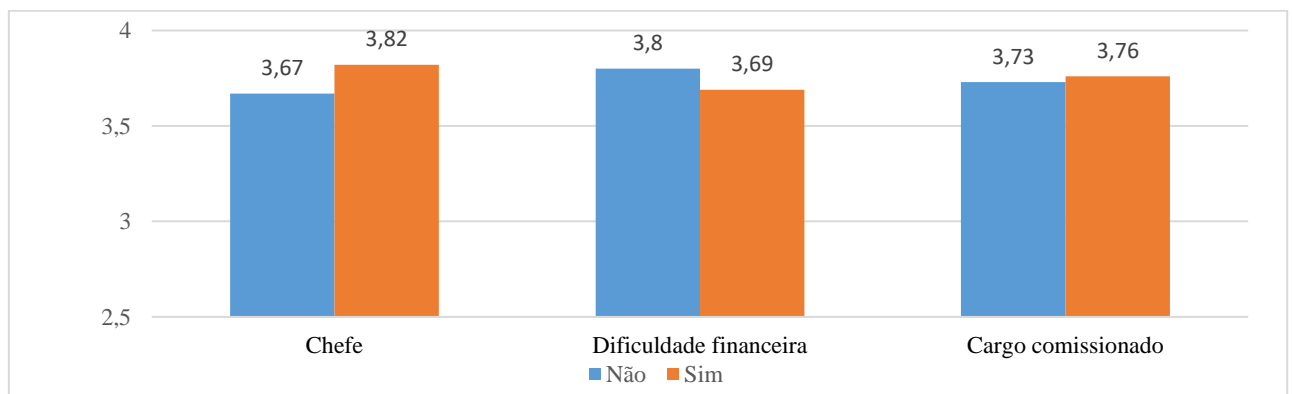
Da aplicação do experimento, quando foi dada a opção aos participantes de “Guilherme” apresentar uma denúncia anônima ou identificada, eles apresentaram o seguinte comportamento quanto aos cenários que envolvem o chefe e ocupando cargo comissionado: a média foi maior para realizar uma denúncia anônima, mas a diferença não foi significativa. Quando envolve a dificuldade financeira, a opção maior foi de não fazer denúncia anônima, mas também com diferença insignificante. Assim, a opção de realizar denúncia anônima não sofreu interferência de nenhum dos cenários propostos, o que pode demonstrar que ela ainda é a ação que foi apresentada pelos participantes com alto grau de motivação, conforme demonstrado na Tabela e Gráfico a seguir.

Tabela 4 - Experimento - Análise da opção – Realizar denúncia anônima

Cenários	Estimativas para o teste de médias				
	Não	Sim	Diferença	P_valor	Conclusão a 5% de nível de significância
Chefe	3,67	3,82	0,15	0,071	<i>não significativa</i>
Dificuldade financeira	3,8	3,69	-0,11	0,209	<i>não significativa</i>
Cargo comissionado	3,73	3,76	0,03	0,765	<i>não significativa</i>

Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

Gráfico 5 - Experimento - Denúncia Anônima

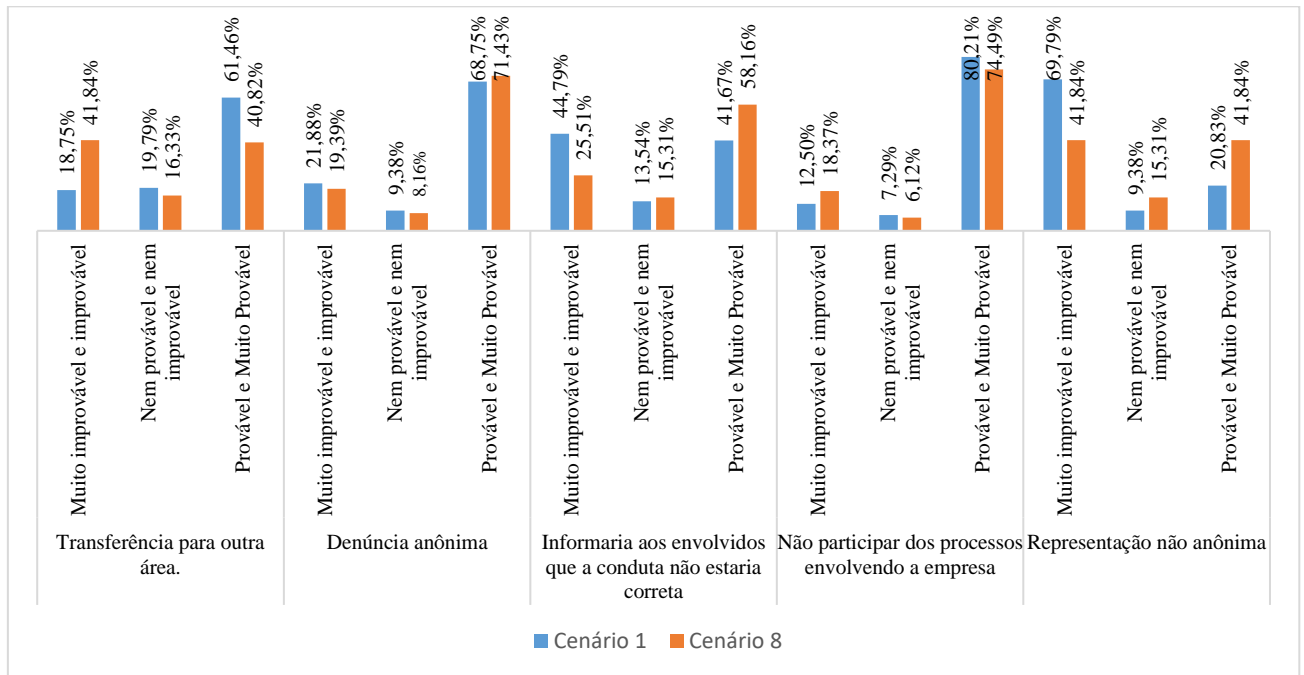


Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

O pior cenário no experimento para o Guilherme seria o de número 1, onde ele não é concursado, tem situação financeira ruim e o seu chefe é quem está envolvido nas irregularidades, sendo o cenário 8 o oposto do primeiro (onde Guilherme tem cargo efetivo e sua esposa tem bom emprego, a família não depende de sua renda e a ilicitude é cometida por colega de trabalho), apresentando, em tese, a melhor situação.

Apresenta-se no Gráfico 6, a comparação entre esses dois cenários, onde está transparente que no primeiro caso, a chance é bem maior em pedir transferência para outro setor; não informar aos envolvidos sobre a conduta; não participar dos processos que envolvam a empresa e não fazer uma representação identificada. **Apenas a opção de realizar uma denúncia anônima** ficou equilibrada nas duas situações. Assim, observa-se que fazer uma denúncia anônima é a opção “provável” e “muito provável” em cenários teoricamente opostos.

Gráfico 6 - Experimento - Comparação entre os cenários 1 e 8



Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

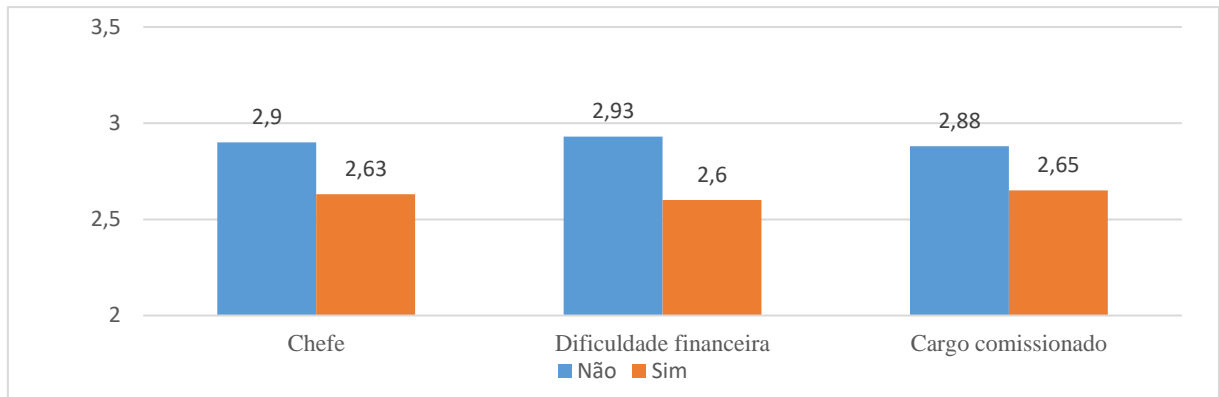
Quanto à possibilidade de fazer uma representação formal sobre os fatos, temos que em relação ao chefe a opção seria não representar, maior em -0,27 com uma significância <.01. Também é maior a média de não representar quanto se trata de dificuldade financeira e cargo comissionado, com diferença de -0,33 e -0,23, respectivamente. Ou seja, em todos os cenários, a opção de **não fazer** uma **denúncia identificada** foi maior, conforme demonstrado na Tabela 5 e Gráfico 7.

Tabela 5 - Experimento - Análise da opção – Representação

Cenários	Estimativas para o teste de médias				
	Não	Sim	Diferença	P valor	Significância
Chefe	2,9	2,63	<b>-0,27</b>	0.003	<b><i>p</i> &lt; .01</b>
Dificuldade financeira	2,93	2,6	<b>-0,33</b>	0.000	<b><i>p</i> &lt; .001</b>
Cargo comissionado	2,88	2,65	<b>-0,23</b>	0.014	<b><i>p</i> &lt; .05</b>

Elaborada pela autora a partir dos dados do experimento

Gráfico 7 - Experimento – Média - Representação



Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

Quando compara-se os dados dos Gráficos 5 e 7 do resultado do experimento, verifica-se que a média de realizar uma denúncia anônima é mais alta em todos os cenários que a média de realizar uma representação, ou seja, independentemente de ser o chefe ou colega envolvidos nas irregularidades, de estar ou não em uma situação financeira ruim, de ser ou não concursado, a denúncia anônima se mantém relativamente alta, o que revela a importância da existência de canais anônimos e de um sistema de proteção e incentivos efetivo ao denunciante.

Das entrevistas realizadas com os corregedores, verifica-se que sete dos 08 entrevistados informaram que os servidores procuram a corregedoria com frequência para relatarem denúncias, tanto anônimas quanto identificadas, mas que preferem, na maioria das vezes, não se identificar.

Um deles relatou que participou de numa reunião onde um chefe foi oferecer um cargo em comissão para um subordinado e ele recusou alegando que ganhava mais dinheiro fazendo consultoria em licitação para as empresas do que ocupar um cargo em comissão. Naquele momento, o chefe identificou que se tratava de um possível conflito de interesse e fez uma representação formal contra o servidor. No entanto, o corregedor informou que situações como essa de representação formal imediata são raras na administração pública.

Outra situação relatada foi que um servidor procurou um corregedor e ao falar sobre as irregularidades, o corregedor reduziu a termo e no momento de assinar, ele foi embora e se negou, ficando a denúncia registrada de forma anônima. E que de fato, o assunto era grave e, posteriormente, gerou inclusive aplicação de penalidades.

Dois corregedores relataram que diversas irregularidades de materialidade relevante foram investigadas a partir de denúncias anônimas e outro relatou que o número delas é significativo. Informou que algumas denúncias são bem genéricas, sem identificação alguma dos fatos, como por exemplo: “existem muitos corruptos no órgão”, sendo que esse tipo de

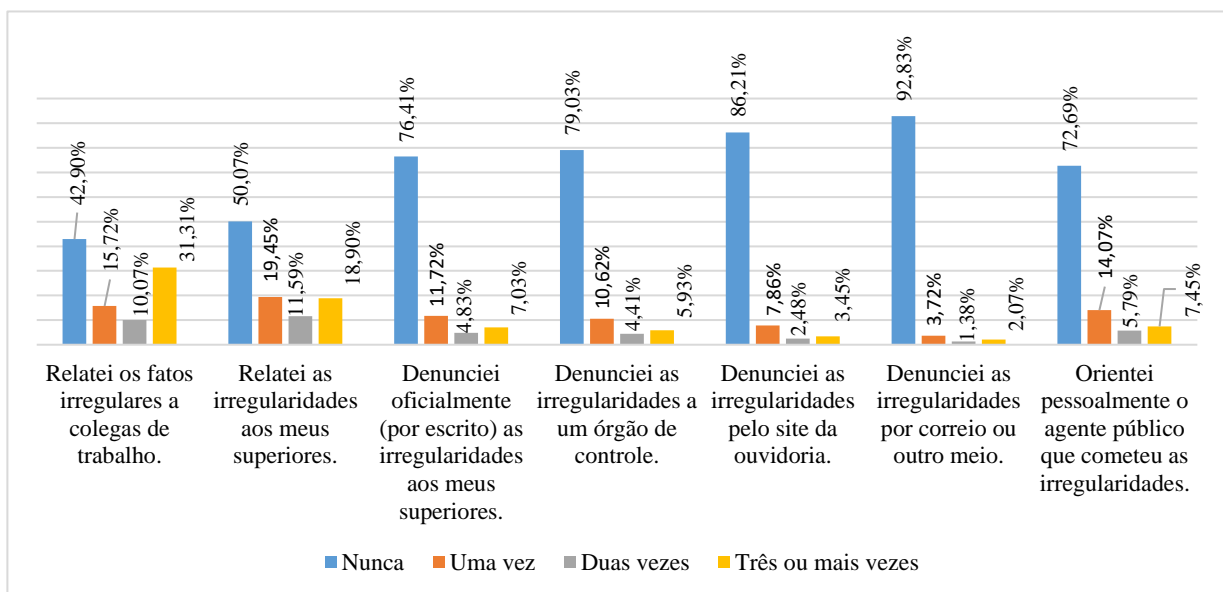
denúncia não pode seguir adiante, no entanto, tem outras com bem mais detalhes e todas elas são apuradas.

Em suma, sobre a análise de apresentar denúncia anônima ou identificada, conclui-se que de acordo com os dados da CGU quando se trata de possíveis irregularidades, o número do anonimato é maior em sua maioria. Da aplicação do *survey*, tivemos um percentual de 35,% dos participantes que optaram pelo anonimato; e da aplicação do experimento, a opção de denúncia identificada apresentou média inferior em todos os cenários quando comparada à denúncia anônima, que não teve influência das variáveis em seu resultado. Nesse sentido, os resultados tendem a indicar que a denúncia anônima ainda é muito praticada no Brasil, podendo refletir, além de outros fatores, o medo/receio que os servidores sentem de se identificarem.

#### 4.1.2 Providências adotadas quando do conhecimento de irregularidades.

Avaliando-se as providências adotadas pelos servidores quando tiveram conhecimento de alguma irregularidade (Bloco B no Apêndice I). Do resultado da aplicação do *survey*, registra-se que a maioria assinalou a opção “nunca” para todas as possibilidades ofertadas, sendo a carta pelo correio o meio menos usado, conforme demonstrado no Gráfico 8. A opção mais assinalada com três ou mais vezes foi relatar os fatos irregulares a um colega, mas isso não significa, necessariamente, denunciar as irregularidades. O fato de relatar para quem não tem competência para apurar ou adotar providências, pode significar, apenas, um desabafo ou a tentativa de tornar pública aquela irregularidade na expectativa que alguém faça algo para que seja apurado.

Gráfico 8 - *Survey* - Ações adotadas pelos participantes em relação às denúncias

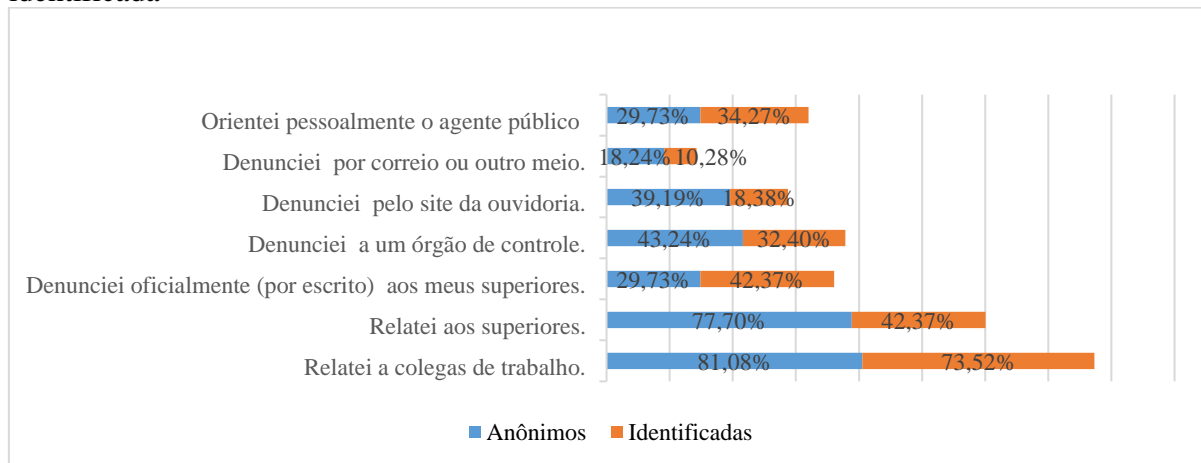


Elaborado pela autora a partir dos dados do *survey*

Quando se compara as ações adotadas (Bloco B no Apêndice I), separando os participantes que em sua maioria fizeram denúncia anônima ou identificada, Gráfico 9, tem-se o seguinte resultado: aqueles que fizeram denúncia anônima, em sua maioria, fazem relatos tanto aos colegas e aos superiores, o que não significa, de fato, denunciar. Eles também optaram por denunciar aos órgãos de controle e à Ouvidoria. No entanto, os que encaminharam denúncia identificada, em sua maioria, orientaram os agentes e denunciaram oficialmente aos superiores.

Esse comportamento pode demonstrar que quem faz a denúncia anônima ainda não se expõem totalmente, apenas relata ou encaminha via ouvidoria. No entanto, os que denunciam formalmente, orientam os gestores e encaminham diretamente aos superiores. Esse resultado pode demonstrar que quem fez a denúncia anônima ainda tem medo, pois fazem relatos, mas não denunciam aos superiores, da mesma forma, quando buscam pelos órgãos de controle e pela ouvidoria, pode ser uma opção de encaminhar pelo anonimato ou de não enfrentar diretamente os superiores.

Gráfico 9 - Survey - Comparação das ações adotadas por quem fez denúncia anônima e identificada



Elaborado pela autora partir dos dados coletados na aplicação do survey

Na aplicação do experimento, havia a opção de “Guilherme” não participar dos processos que envolviam a empresa favorecida dentre as possibilidades de ações a serem adotadas pelos servidores, caso eles estivessem no lugar de “Guilherme”. Do resultado do experimento, temos que a opção mais escolhida foi de não participar quando envolve o chefe, se a situação financeira é ruim e o com cargo comissionado.

No entanto, somente nos cenários com o envolvimento dos chefes que foi apresentada uma diferença de 0,19 na média e um nível de significância  $<.05$ . Nesse sentido, ressalta-se que em todos os cenários, **a opção de não participar foi maior**, mas com um nível de significância maior quando envolve o chefe. Esta opção pode significar não querer participar das

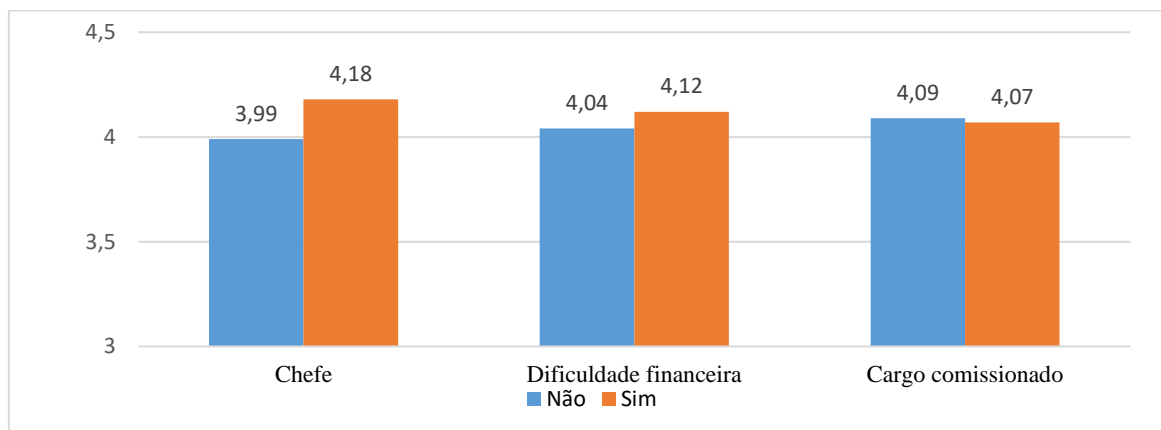
irregularidades, mas também não se envolver no assunto para não ter que denunciar ou questionar o chefe futuramente.

Tabela 6 - Experimento - Análise da opção – Não Participar dos processos que envolva a Empresa

Cenários	Estimativas para o teste de médias				
	Não	Sim	Diferença	P Valor	Significância
Chefe	3,99	4,18	0,19	0.031	$p < .05$
Dificuldade financeira	4,04	4,12	0,08	0.316	<i>não significativa</i>
Cargo comissionado	4,09	4,07	-0,02	0.805	<i>não significativa</i>

Elaborada pela autora a partir dos dados do experimento

Gráfico 10 - Experimento - Não participar dos processos que envolva a empresa



Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

Outra opção apresentada aos servidores como possível ação de Guilherme **foi falar com os envolvidos**, e, novamente a opção de ser o chefe envolvido faz diferença, com a maior opção de não falar, apresentando uma diferença de -0,35 e uma significância  $<.001$ .

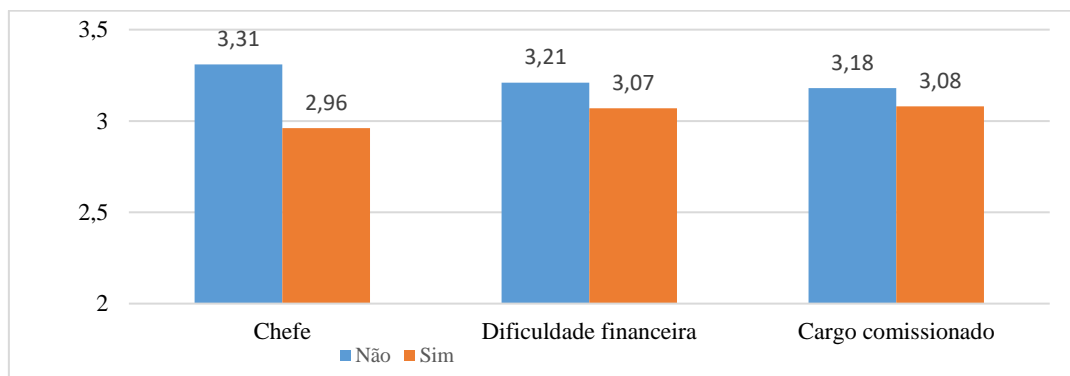
Para os outros cenários, a maior opção também foi não falar com os envolvidos, mas a diferença foi não significativa. Falar com os envolvidos significa se expor, dizer claramente que entende que aquilo se refere a uma possível irregularidade e que tem ciência do assunto, o que pode trazer possíveis consequências com represálias para os servidores. Ressalta-se que essa opção apresentou a maior média de todas as outras. Nesse sentido, os dados sugerem que diante da possível irregularidade que envolva a empresa, a opção de não participar do processo e tentar ficar longe do problema, parece ser a melhor alternativa para os participantes. Nesse sentido, eles não estariam envolvidos no problema e não estariam envolvidos em um possível processo de apuração, seja como investigados, seja como testemunhas.

Tabela 7 - Experimento - Análise da opção – Falar com os envolvidos

Cenários	Estimativas para o teste de médias				
	Não	Sim	Diferença	P Valor	Significância
Chefe	3,31	2,96	-0,35	0.000	$p < .001$
Dificuldade financeira	3,21	3,07	-0,14	0.160	não significativa
Cargo comissionado	3,18	3,08	-0,1	0.286	não significativa

Elaborada pela autora a partir dos dados do experimento

Gráfico 11 - Experimento - Falar com os envolvidos



Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

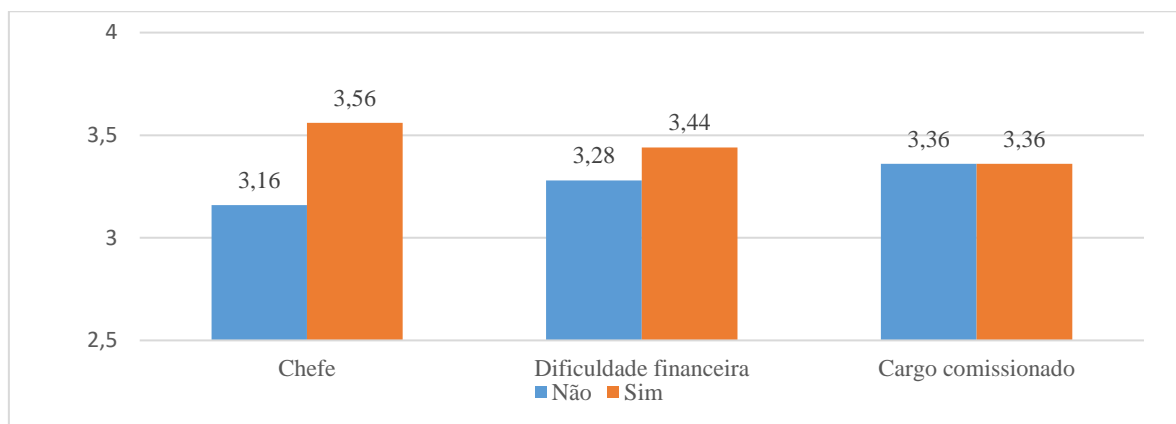
Outra ação a ser adotada no experimento foi a possibilidade de transferência para outra área. Do resultado, conferimos que é maior quando se refere ao chefe com um nível de significância, no entanto, a diferença é insignificante quando são abordadas a questão financeira e o vínculo funcional, conforme demonstrado na Tabela 08 e no Gráfico 12. Na medida em que a maioria, mesmo que com diferença insignificante, tem a opção de pedir transferência para outro setor, pode também significar uma alternativa de possível fuga ao enfrentamento do problema e serem obrigados a denunciar ou questionar novamente o chefe. Ressalta-se que essa opção não apresentou diferença nas médias para os cenários envolvendo cargo comissionado, assim, isso pode ser justificado pelo fato do ocupante apenas de cargo em comissão não ter a mesma liberdade do servidor concursado de mudar de setor, pois o comissionado está vinculado apenas aquela função ocupada.

Tabela 8 - Experimento - Análise da opção – Transferência para Outro Setor

Cenários	Estimativas para o teste de médias				
	Não	Sim	Diferença	P Valor	Significância
Chefe	3,16	3,56	0,4	0.000	$p < .001$
Dificuldade financeira	3,28	3,44	0,16	0.068	<i>não significativa</i>
Cargo comissionado	3,36	3,36	0	0.990	<i>não significativa</i>

Elaborada pela autora a partir dos dados do experimento

Gráfico 12 - Experimento - Transferência para outra área



Elaborado pela autora a partir dos dados do experimento

Os participantes do experimento, ainda relataram algumas possíveis ações para Guilherme, após terem conhecimento de possível irregularidade, favorecendo a empresa licitante, como por exemplo: coletar mais evidências; procurar o Ministério Público, ou a imprensa, ou a polícia federal, ou o superior do chefe; fazer uma denúncia reservada aos órgãos de controle; comentar com um colega para que algum denunciasse; mostrar as fragilidades ao chefe e oferecer ajuda; e propor meios de controle de *compliance* dentro do sistema de compras para fortalecer os mecanismos anticorrupção nos próximos contratos.

Importante abordagem feita por um participante ao propor meios de controle de *compliance* dentro do sistema de compras, de forma a fortalecer os mecanismos anticorrupção nos próximos contratos. Esta medida, de fato, será muito eficaz e contribuirá muito para evitar novas irregularidades.

Um participante do *survey* relatou que “Trabalhava em uma empresa pública e informei que a empresa continuava pagando aluguel de um software que por cláusula contratual já pertencia à empresa. A empresa optou por renovar o aluguel do produto em vez de considerá-lo de propriedade da mesma e se isentar do pagamento mensal do aluguel”. Esse é um relato de sucesso ao adotar uma providência quanto a uma possível irregularidade.

Das providências adotadas pelos servidores quando têm conhecimento de possíveis irregularidade, tem-se que de acordo com os resultados do *survey*, a maioria nunca adotou nenhuma das opções ofertadas (relatar aos chefes ou colegas; denunciar oficialmente aos chefes, ou órgão de controle, ou site da ouvidoria ou pelos correios; e orientar os envolvidos). O grupo que realizou mais denúncia anônima, teve o perfil mais direcionado a relatar os fatos e não denunciar oficialmente. Do resultado do experimento, observou-se que a maioria tentaria buscar transferência para outro setor, não participar dos processos que envolvessem a empresa e não falar com os envolvidos.

#### **4.1.3 Medo, Retaliações, Perseguições e Consequências Profissionais**

O medo de sofrer retaliações, perseguições, ou seja, consequências em suas vidas profissionais e pessoais é uma questão que está presente na vida dos servidores que têm conhecimento de irregularidades, principalmente as mais graves como corrupção. Esse item foi colocado com muita importância pela OCDE e ficou demonstrado na aplicação do *survey*; do experimento; nas entrevistas com os corregedores e com a servidora Fernanda.

Das entrevistas com os corregedores, todos relataram já terem recebido, pessoalmente, servidores que queriam apresentar denúncias e apresentavam algum receio ou medo de denunciar. Um relatou que os servidores não confiam no trabalho de proteção do anonimato da ouvidoria e por isso procuram a corregedoria.

Um dos entrevistados relatou que é comum no órgão, o servidor procurar o corregedor para conversar, mas que eles nunca chegam dizendo: ‘quero fazer uma denúncia’, sempre dizem que estão com uma dúvida e que tem algo acontecendo na unidade em que trabalham e que gostariam somente de uma orientação. E durante o diálogo, percebe-se que o servidor tem conhecimento de irregularidades e estão com receio de denunciar, principalmente quando se trata de chefia ou do colega mais próximo. Relatou, ainda, que na maioria das vezes eles vão embora e não formalizam a denúncia, e, que em dois casos os servidores falaram claramente que estavam com medo de representar. Esse corregedor informou que tenta realizar palestras e estimular os servidores a enxerguem a corregedoria como parceira para que possam sempre procurar, mesmo que para orientação.

Todos os entrevistados relataram que o medo dos servidores é sobre o ambiente do trabalho deles e não sobre o ambiente os órgãos de controle e corregedorias. Somente um relatou uma situação de possíveis ameaças físicas e à vida dos servidores. Outra questão apresentada por um corregedor foi que os servidores sentem medo de que na investigação não se consiga provar as irregularidades e punir os denunciados, e com isso, o servidor que denunciou venha a responder por isso.

Um entrevistado relatou uma situação em que dois servidores que ele conhece sofreu retaliações por ter denunciado irregularidades, foi removido de ofício sem justificativa, foi punido sem ter processo. Posteriormente eles representaram as perseguições e os responsáveis estão respondendo a processo por tal fato. Informou que por sorte, os servidores souberam lidar bem tanto com a denúncia das primeiras irregularidades como com a perseguição e retaliação que tiveram a posteriori, e, que não visualizou, de forma explícita, algum dano emocional mais grave.

Um dos participantes do experimento relatou que: “Muito provavelmente o Guilherme não denunciaria, por medo de represália e por total falta de amparo e de proteção que a Administração Pública confere a ele e a todos os servidores em geral”.

A servidora de pseudônimo Fernanda relatou o medo, as represálias e as consequências sofridas por ela ao questionar os superiores sobre possíveis irregularidades no setor em que trabalhava. Ressalto que ela tem doutorado por uma das melhores universidades do País, com publicações de artigos em revista internacional. Mesmo com alto nível de escolaridade, a servidora sofreu medo, teve consequências em sua vida profissional e pessoal. Se isso acontece com servidora com tal nível de escolaridade, imagina para aqueles de menor grau de instrução e sem preparo para enfrentar tal situação.

Fernanda e dois colegas, após questionarem o modo de funcionamento de alguns processos, sofreram ameaças, assédio, perseguição, avaliações injustas, foram praticamente obrigados a mudarem de setor, inclusive, tiveram avaliações abaixo do esperado, de forma a prejudicá-los em suas vidas profissionais. Os três servidores tiveram que passar por tratamento psicológicos e psiquiátricos, dores de cabeça constante e problemas no pescoço, afetando inclusive aos familiares. Ao final, os três foram trabalhar em outro local. Um teve que solicitar junta médica com laudo psiquiátrico para conseguir sair daquele local de trabalho com ambiente ruim.

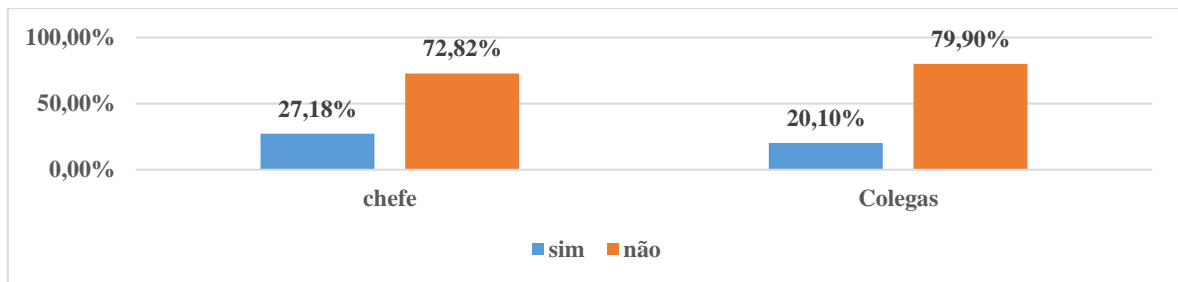
Ressalto que essas represálias sofridas por Fernanda e seus colegas vão ao encontro com o disposto no Projeto de Supervisão Governamental dos Estados Unidos que cita as formas típicas de retaliação (Projeto de Supervisão Governamental, 2005). Fernanda relatou que agora trabalha em um local com um clima ótimo, boa convivência e sem problemas. Ela, hoje, faz um trabalho relevante para a sociedade, que não será descrito aqui para não revelar sua identidade.

As irregularidades que incomodavam Fernanda e seus colegas, não foram aqui detalhadas, para preservar sua identidade, mas trata-se de esquema que pode estar beneficiando várias empresas do setor privado. A Seção que ela trabalhava cuida de autorizações para atuar em determinado segmento que movimenta bilhões de reais.

O que se verifica nessa situação são os interesses privados prevalecendo sobre os públicos, sendo que o grupo que protegia e atendia aos empresários perseguia e prejudicava aqueles que buscavam exercer suas atividades com integridade. Alguns servidores que lá trabalhavam poderiam fazer parte do esquema e outros somente queriam manter seu cargo em comissão, sabiam de tudo que acontecia e “fechavam os olhos” para manterem-se ali nos cargos. Pode acontecer com muita frequência no serviço público, muitos servidores não denunciam por não querer perder a gratificação e diminuir a renda.

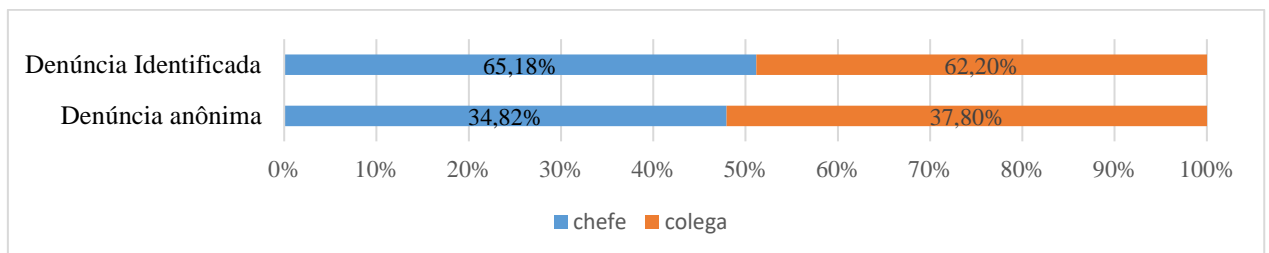
Na aplicação do *survey*, havia questão (Bloco C – Apêndice 1) para que os participantes informassem se já sofreram retaliações dos colegas e dos chefes. Do resultado, observa-se que 27,18% (112 participantes) relataram que já sofreram vinda do chefe, enquanto 20,10% (82 participantes) oriunda de colegas, conforme demonstrado no Gráfico 13. Sendo que os que relataram ter sofrido retaliação de chefe apresentaram um número maior de denúncia anônima comparada aos que sofreram de colegas, o que pode representar o medo de sofrer retaliações e por isso optam pelo anonimato (Gráfico 14). Observa-se que o percentual de quem sofreu retaliação do chefe é próximo tanto para o grupo de quem denunciou anonimamente ou não, ou seja, a partir do momento que é denunciado, mesmo de forma anônima, o chefe pode deduzir quem possa ter feito e perseguir da mesma forma. De acordo com Teen (2004), há muitas maneiras pelas quais um superior pode tomar ações sutis de represália sem recorrer a assédio flagrante, rescisão e similares.

Gráfico 13 – *Survey* - Participantes que informaram ter sofrido retaliações de chefes e colegas



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Gráfico 14 - *Survey* - Participantes que sofreram retaliação e o tipo de denúncia que já fizeram



Elaborado a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

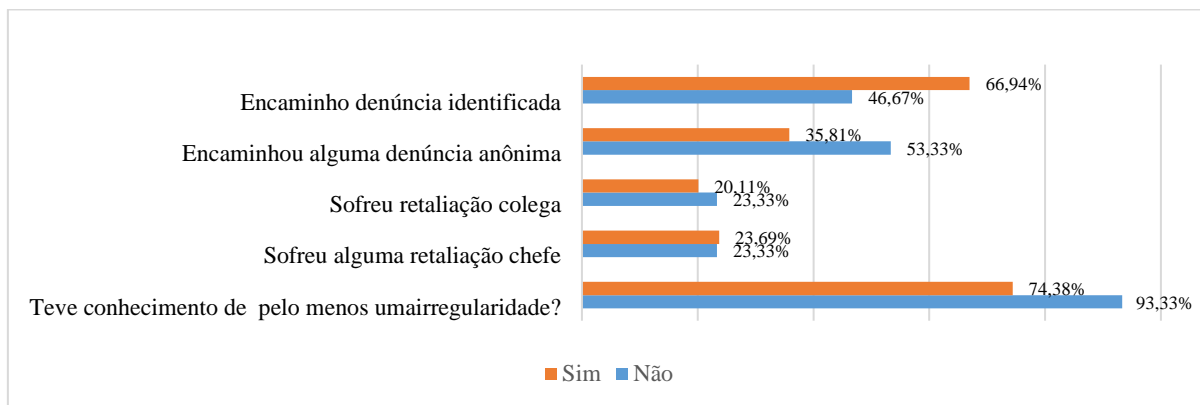
Denúncia Identificada = soma de “sempre identificada” e “maioria das vezes identificada”.

Denúncia anônima = soma de “sempre anônima”, “maioria das vezes anônima” e “metade anônima”.

Dentre as retaliações citadas pelos participantes do *survey*, as principais foram: transferência de local de trabalho; punições administrativas; ausência de promoção; exoneração do cargo em comissão; assédio moral; processos disciplinares injustamente; ausência de promoção; humilhação e discriminação; apelidos indesejados; chamado de “dedo duro”, “burro”; isolamento social no trabalho com perdas de amizades; demissão; sobrecarga de trabalho e cobranças desarrazoadas; exposição pública a imagem do servidor; impedimento de licenças e capacitações; assédio sexual; ameaça de morte. Essas retaliações citadas pelos participantes são similares as que constam do programa de proteção da Coréia (OCDE 2016).

Foi incluída uma questão no *survey* para avaliar se após a experiência de denunciar, os servidores aconselhariam um colega, também, a denunciar, caso estivesse diante de uma irregularidade. Do resultado, tem-se que a maioria de 62,03% informou que aconselharia um colega a apresentar a denúncia, 30,52% provavelmente recomendaria, 5,96% provavelmente não e somente 1,49% certamente não recomendaria. Detalhado esses dados - Gráfico 15, os que aconselhariam o colega, em sua maioria, encaminhou denúncia identificada, mas a maioria não teve conhecimento de pelo menos um tipo de irregularidade. Observa-se também que a maioria deles não sofreu retaliação de colegas, mas sofreu retaliação dos chefes. Assim, o servidor que aconselharia outro a denunciar, não apresentou um perfil padronizado.

Gráfico 15 - *Survey* - Comparação de quem recomendaria e não recomendaria a um colega a denunciar diante de irregularidade



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Observa-se tanto pelas entrevistas com os corregedores, como pelo relato de Fernanda que ainda existe muito medo para os servidores públicos que tem conhecimento de irregularidades e estes ainda sofrem muitas retaliações e perseguições quando enfrentam tal situação. As retaliações sofridas pelos servidores da administração pública brasileira estão próximas com as citadas pela OCDE na avaliação de seus países membros em 2016.

Da aplicação do *survey*, verifica-se que em torno de 27% dos participantes já sofreram algum tipo de represálias. Muitos participantes relataram as retaliações, sendo que as principais são referentes à mudança do local de trabalho, prejuízos profissionais como ausência de

capacitação, promoção, cargos em comissão; além das ameaças, isolamentos sociais e assédios. Os resultados tendem a indicar que existe retaliações no serviço público.

De forma a avaliar a motivação dos participantes quanto ao exercício a função pública, foram ofertadas algumas questões para os participantes opinarem:

- a) Prestar um serviço público relevante para a sociedade é muito importante para mim;
- b) Eu sou frequentemente lembrado pelos eventos diários sobre o quanto nós dependemos uns dos outros;
- c) Fazer a diferença na sociedade significa mais para mim do que minhas conquistas pessoais;
- d) Eu não tenho medo de ir à luta pelos direitos dos outros, ainda que isso signifique ser ridicularizado;
- e) Estou preparado para fazer enormes sacrifícios pelo bem da sociedade.

Observa-se que as opções das alíneas “d” e “e” que, em tese, poderia significar estar relacionado à uma possível pré-disposição em sofrer retaliações, perseguições, e outros tipos de consequências, apresentaram os percentuais de 4,49% e 9,62%, respectivamente, para o grupo que concordaram totalmente. Quando comparado, por exemplo, ao item “a” que apresentou um percentual de 91,08% de concordância total e que não há possível sacrifício a ser feito pelo participante. O detalhamento das respostas a esse item está detalhado no Gráfico 29, item 4.1.10.

#### **4.1.4 Conhecimento de irregularidades**

Para que o servidor possa denunciar, é necessário que ele tenha conhecimento de irregularidades que esteja acontecendo, sendo assim, com o objetivo de avaliar se os participantes do *survey* já tiveram conhecimento de irregularidades no serviço público, foram incluídas 05 tipos comuns na administração pública (Bloco B - Apêndice 1)..

Ressalta-se o resultado referente à obtenção de vantagens econômicas indevidas (corrupção), tal como recebimento de propina, ou qualquer fraude visando desvio de verba pública para benefício próprio ou de terceiros, onde:

- Esse item foi respondido por 912 participantes, sendo que 554 que representam 60,75% informaram nunca terem tido conhecimento dessas irregularidades;
- No entanto, 358 participantes que representam 39,25% já tiveram conhecimento dessas irregularidades, sendo que 90 em pelo menos uma vez, 137 de 02 a 04 vezes e 131 pessoas de 05 ou mais vezes.

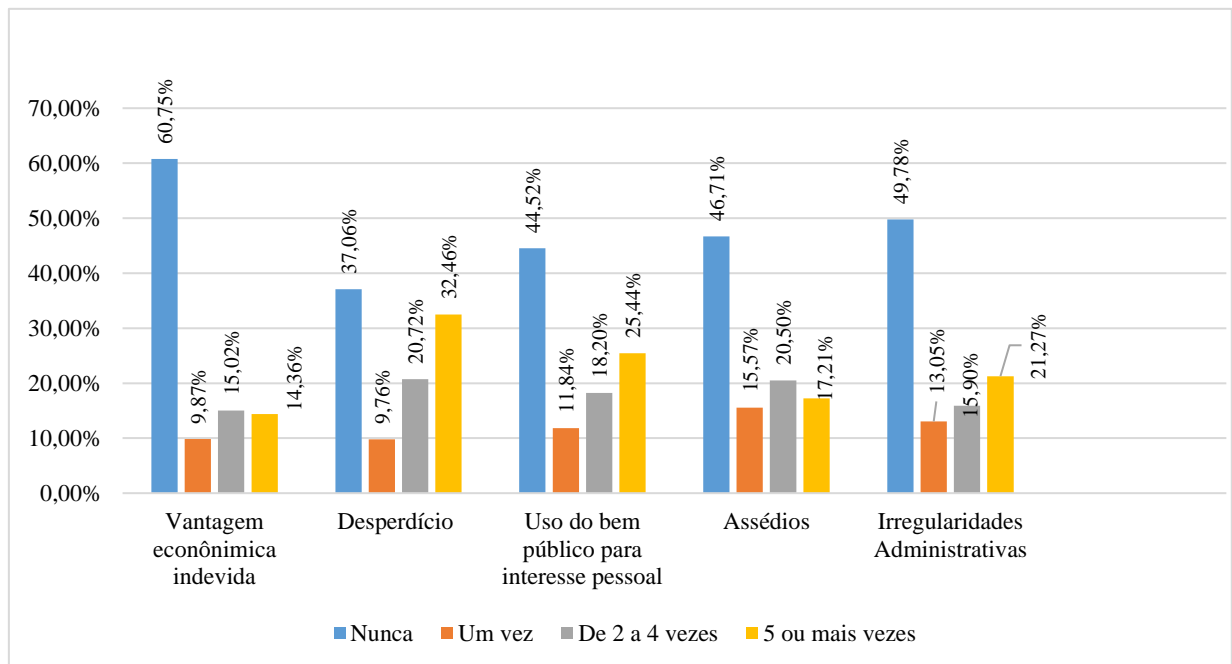
- Somente nessa amostra, se considerarmos a média de três para o grupo que teve conhecimento de 02 a 04 vezes, e o teto de 5 para o último grupo, ter-se-ia estimados mais de 1.156 casos de possíveis pagamentos de vantagens indevidas.

- 87 participantes que tiveram conhecimento de casos de vantagens indevidas não denunciaram para nenhum canal de comunicação, representando 24,30% dos casos, sendo assim, teríamos um número razoável de possíveis casos de corrupção não denunciados, apenas nesse grupo de servidores que responderam ao questionário.

Quanto às demais irregularidades, todas apresentaram um percentual acima de 50% dos participantes que já tiveram conhecimento, destacando 63% para o desperdício de recursos públicos. Além disso, essa irregularidade teve o maior percentual de 32,64% para o grupo que respondeu ter tido conhecimento 05 ou mais vezes.

Dos 912 participantes, apenas 141 que representam 15% não tiveram conhecimento de nenhum tipo de irregularidade. Esse resultado tende a indicar que os servidores possam ter conhecimento de irregularidades no serviço público.

Gráfico 16 - Survey - Conhecimento de irregularidades



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do survey

Ressalta-se que um número considerável de servidores têm conhecimento de irregularidades, o que pode corroborar com o objetivo desse trabalho de avaliar a implantação de um programa de proteção e incentivos aos denunciadores, ou seja, se o grupo que tem conhecimento das irregularidades de vantagens econômicas indevidas, desperdício de recursos públicos e uso do bem público para interesse pessoal tivessem proteções e incentivos, provavelmente, um número maior de irregularidades poderiam ser levadas ao conhecimento das autoridades que têm competência para apurar.

Os participantes do *survey* responderam sobre questão de conhecimento de possível enriquecimento ilícito dos servidores. Em torno de 36,6% (de um total de 912) informaram que desconfiaram que algum servidor, aparentemente, teria padrão de vida ou de consumo acima do que sua renda permitiria. Numa primeira análise, pode-se considerar esse número significativo, pois representaria mais de um terço do quadro da administração pública. No entanto, como não temos uma amostra representativa que possa extrapolar a opinião a todos os servidores, entendo que essa irregularidade possa ter uma estudo específico em trabalho futuro.

Assim, os resultados tentem a indicar que os servidores públicos possam, realmente, ter conhecimento das irregularidades que estão ocorrendo na administração pública.

#### 4.1.5 Envolvimento da Chefia

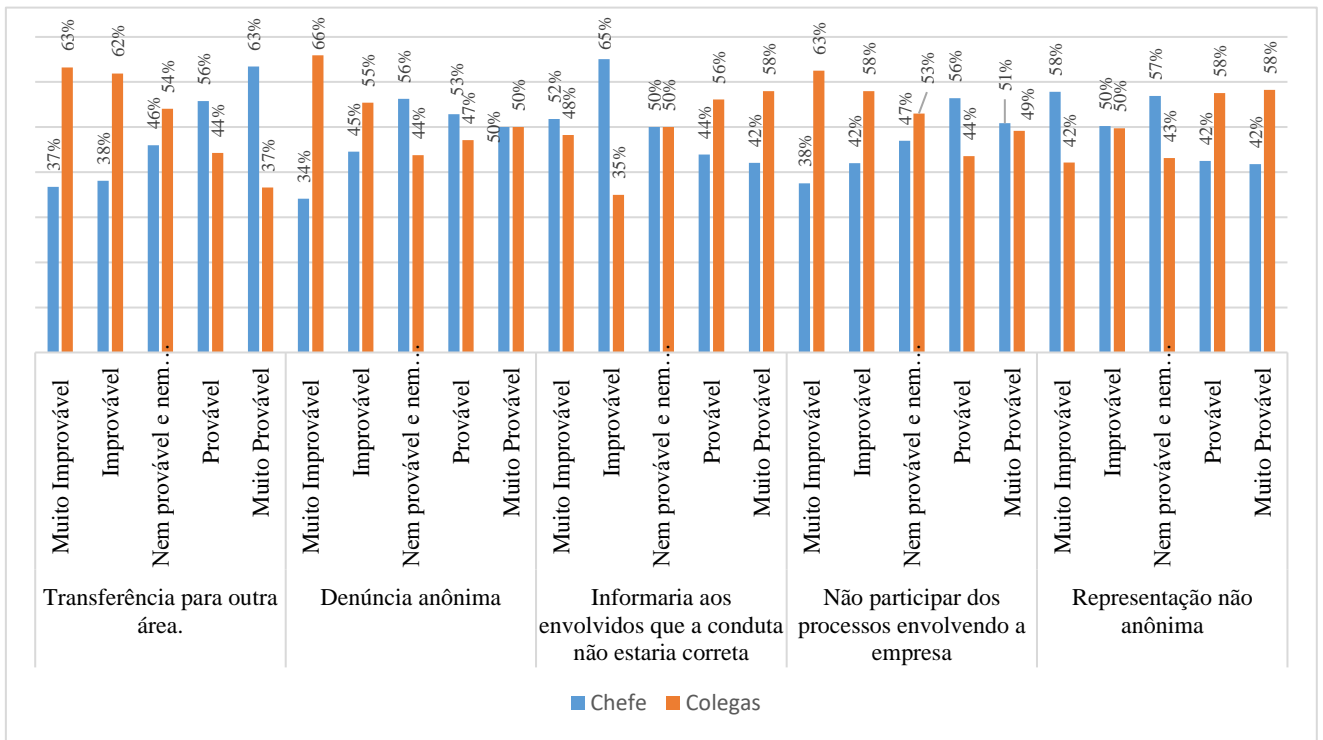
Os resultados tendem a indicar que tanto no caso do *survey*, do experimento e da entrevista com os corregedores que o envolvimento dos chefes nas irregularidades pode interferir significativamente no comportamento dos servidores públicos.

Um corregedor relatou nas entrevistas que recebia, com frequência, servidores com medo de denunciar e de represálias por envolver pessoas de **alto escalão do governo** nas irregularidades. Todos os corregedores acreditam que o servidor tenha receio de apresentar denúncias, sendo que as principais razões relatadas por todos foram o receio de ser identificado e sofrer retaliações/represália dos superiores e colegas.

Da aplicação do experimento, verifica-se que o fator que apresentou mais interferência nas possíveis opções de ações de Guilherme foi o envolvimento do chefe, apresentando sempre a opção maior em pedir transferência para outro setor, não denunciar formalmente, fazer uma denúncia anônima e não falar com os envolvidos.

Quando comparamos os cenários onde varia o agente que cometeu as irregularidades, verifica-se que os cenários com a presença do chefe (1, 2, 5 e 6) é maior para pedir transferência, efetuar uma denúncia anônima, não informar aos envolvidos sobre os fatos irregulares, não participar dos processos envolvendo a empresa e não realizar uma denúncia identificada, conforme visto no Gráfico 17.

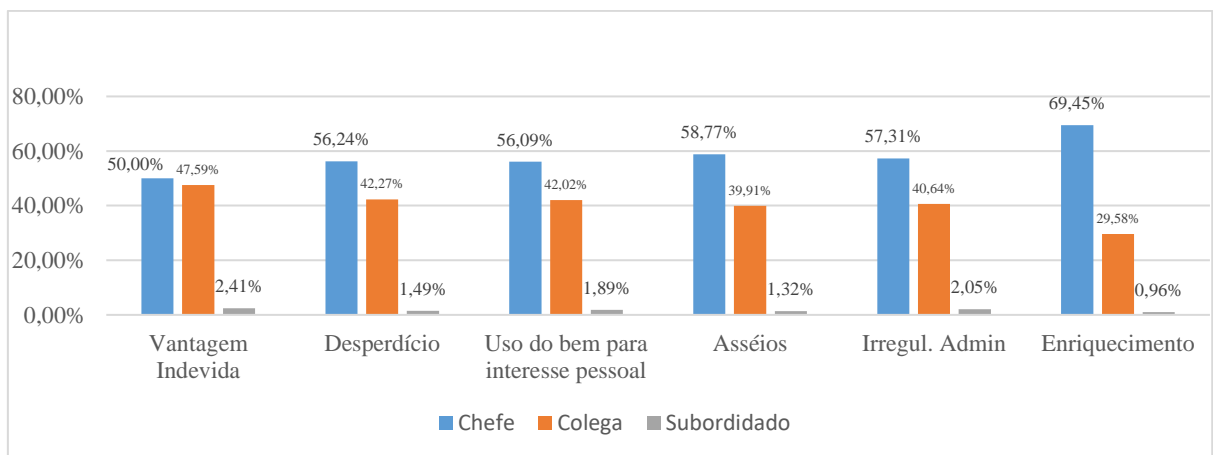
Gráfico 17 - Experimento - Comparação entre as possíveis respostas dos servidores diante de cenários em que ora a irregularidade era praticada pelo chefe ora pelo subordinado



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*  
 Chefe – (Cenários 1, 2, 5 e 6) – Subordinado (Cenários 3, 4, 7 e 8)

Da aplicação do *survey*, conforme demonstrado no Gráfico 18, os participantes informaram que os chefes sempre cometem mais irregularidades que os servidores sem cargo em comissão, tendo como destaque o enriquecimento ilícito com 69,45%, assédios com 58,77% e desperdício de recursos públicos com 56,24%.

Gráfico 18 - *Survey* – Tipo de Irregularidade cometida segundo hierarquia funcional na condição de chefe, colega de trabalho ou subordinado



Elaborado a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

A implantação efetiva de um programa de proteção ao denunciante no Brasil pode minimizar os efeitos da pressão hierárquica quando os superiores estiverem envolvidos nas

irregularidades, pois, os servidores poderão procurar um órgão autônomo para relatar os fatos e ter as garantias necessárias para proteção.

#### **4.1.6 Razões para não denunciar - garantias e incentivos ao denunciante**

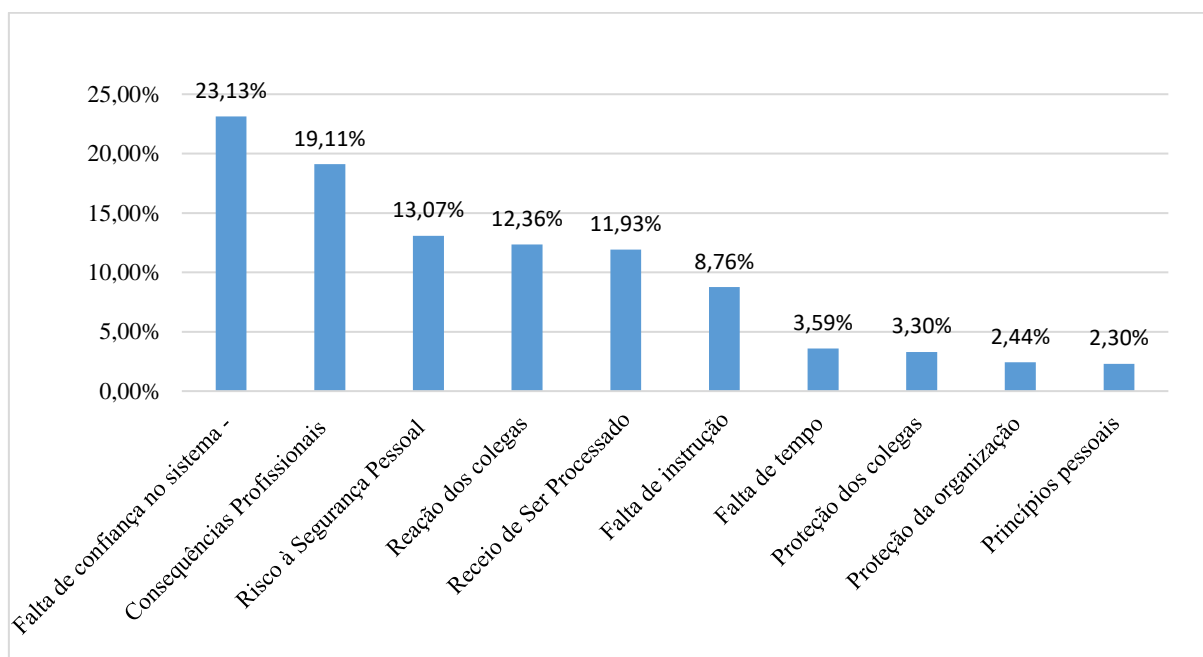
Apresenta-se nesse item as razões apresentadas pelos servidores na aplicação do *survey* (Blocos D, E, F – Apêndice 1) para não terem denunciarem quando do conhecimento de irregularidades e as garantias e incentivos preferidos para constar de um programa de proteção e incentivo ao denunciante. As razões para não denunciar são importantes, pois elas devem constar como garantias de um programa de proteção, de forma a minimizar os riscos apresentados pelos servidores.

Das razões apresentadas pelos participantes por não terem denunciado, o que apresentou o maior percentual é a falta de confiança no sistema de controle - descrença de que os fatos investigados serão devidamente apurados, em seguida as possíveis consequências profissionais e após o risco à segurança pessoal. Observa-se que os fatores: falta de tempo, proteção dos colegas e da organização e princípios pessoais tiveram os menores índices.

Citamos no Referencial Teórico, que nos Estados Unidos, mais de um terço (34%) dos funcionários do governo que observaram má conduta não denunciaram por temer retaliação por parte da gerência e 30% também temiam, mas, por parte de seus pares (Ethics Resource Center, 2007), no entanto, no Brasil esse número foi de 19,11% do resultado do *survey*. Na Austrália, a crença de que nada seria feito ou que nenhuma ação seria tomada, após a divulgação ter sido identificada, foi o motivo mais comum para funcionários do setor público não levantarem preocupações (Australian Public Service Commission, 2013). No Brasil, esse item apresentou 23,13% na aplicação do questionário e ficou como a principal razão para não denunciar.

Dos resultados do *survey*, a primeira razão para não denunciar está similar ao caso da Austrália, as duas principais razões se apresentam em segundo e quarto lugares, respectivamente, para esse estudo. O item que vem em terceiro lugar no resultado do *survey*, foi a questão da segurança pessoal. Em que pese nos relatos pessoais e nas entrevistas dos corregedores, ter sido citado apenas uma ameaça de morte, está claro que os servidores têm essa preocupação. Nesse sentido, esse item poderia ser aprofundamento em outros estudos para compreender as razões que preocupam os servidores quanto à segurança física.

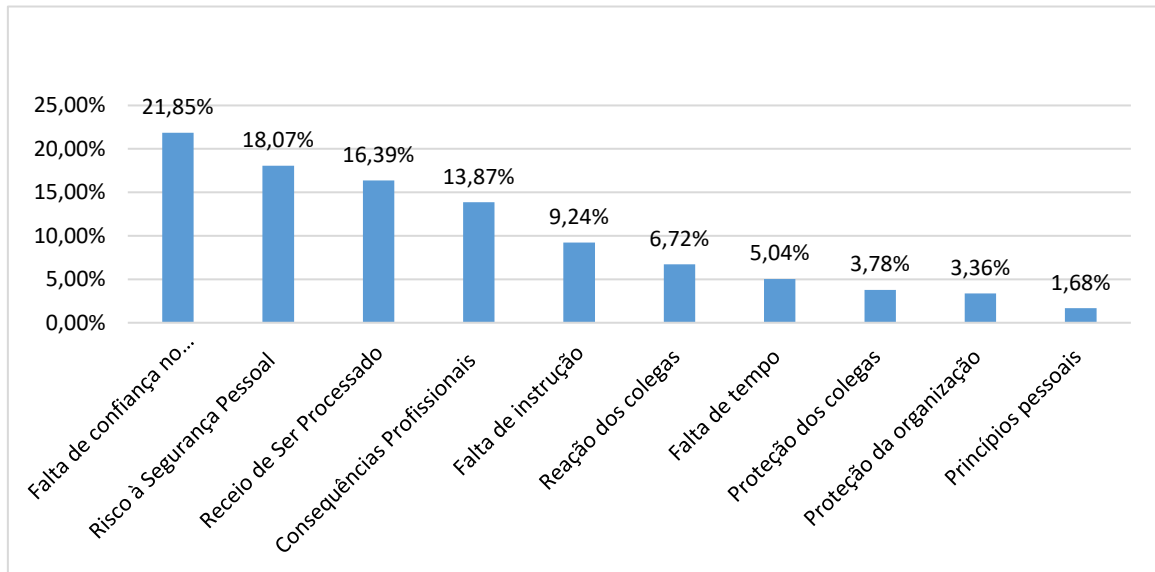
Gráfico 19 - *Survey* - Razões para não denunciar quando o servidor informou que tinha conhecimento de irregularidades.



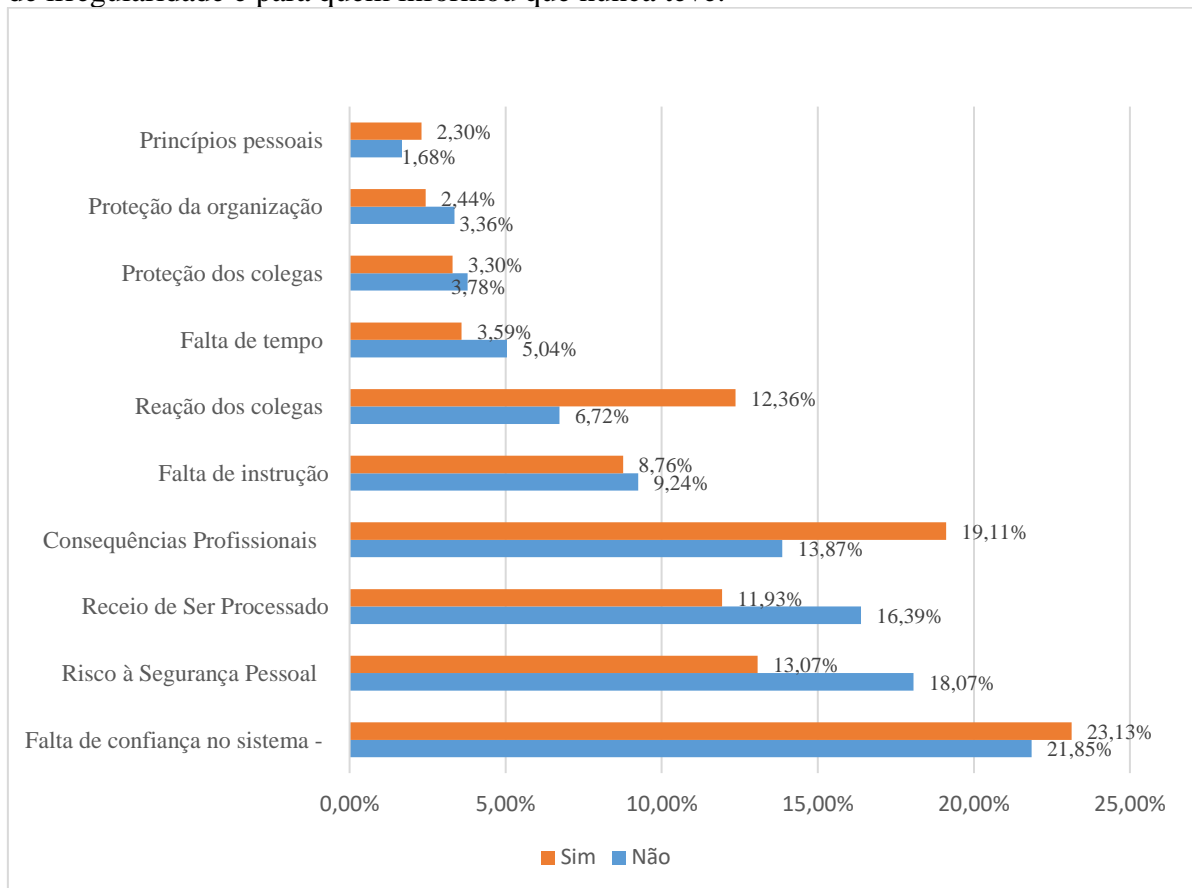
Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Quando os participantes informaram que não tinham conhecimento de irregularidades, foram apresentadas as mesmas razões para que eles informassem, caso soubessem, o que levaria a não denunciar. O primeiro item que é a falta de confiança no sistema de controle, ficou também em primeiro lugar como nos casos daqueles que informaram que de fato não denunciaram. No entanto, o risco à segurança pessoal e o receio de ser processado vieram em 2º e 3º lugares, respectivamente, sendo que no primeiro caso, apresentaram em 3º e 5º, respectivamente. Os itens que ficaram com menor percentual, foram os mesmos nos dois cenários.

No Gráfico 21, pode-se visualizar melhor a diferença entre os dois cenários, destacando uma variação maior para os fatores: reação dos colega, sendo aqueles que tiveram conhecimento de irregularidades tiveram mais receio da reação dos colegas; e as consequências profissionais também foi mais temida para o grupo que soube de irregularidades, assim como a falta de confiança no sistema de controle.

Gráfico 20 - *Survey* - Razões para não denunciar, caso o servidor soubesse de irregularidade

Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Gráfico 21 - *Survey* - comparação das razões de não denunciar para quem já teve conhecimento de irregularidade e para quem informou que nunca teve.

Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Os participantes relataram outras razões no campo descritivo para não denunciarem, sendo as mais frequentes: ausência de proteção ao denunciante; dificuldade de encontrar as provas para poder denunciar; ausência de punição do acusado; ausência de atuação dos órgãos de controle; ausência de garantia do anonimato; exigência de dados pessoais no sistema para

fazer denúncia anônima; ausência de cultura de apuração e punição; ausência de estrutura dos órgãos correcionais; medo de retaliações; ausência de conhecimento do resultado das apurações; ausência de proteção; envolvimento da alta administração; falta de integridade da alta administração; sentimento de impunidade e morosidade.

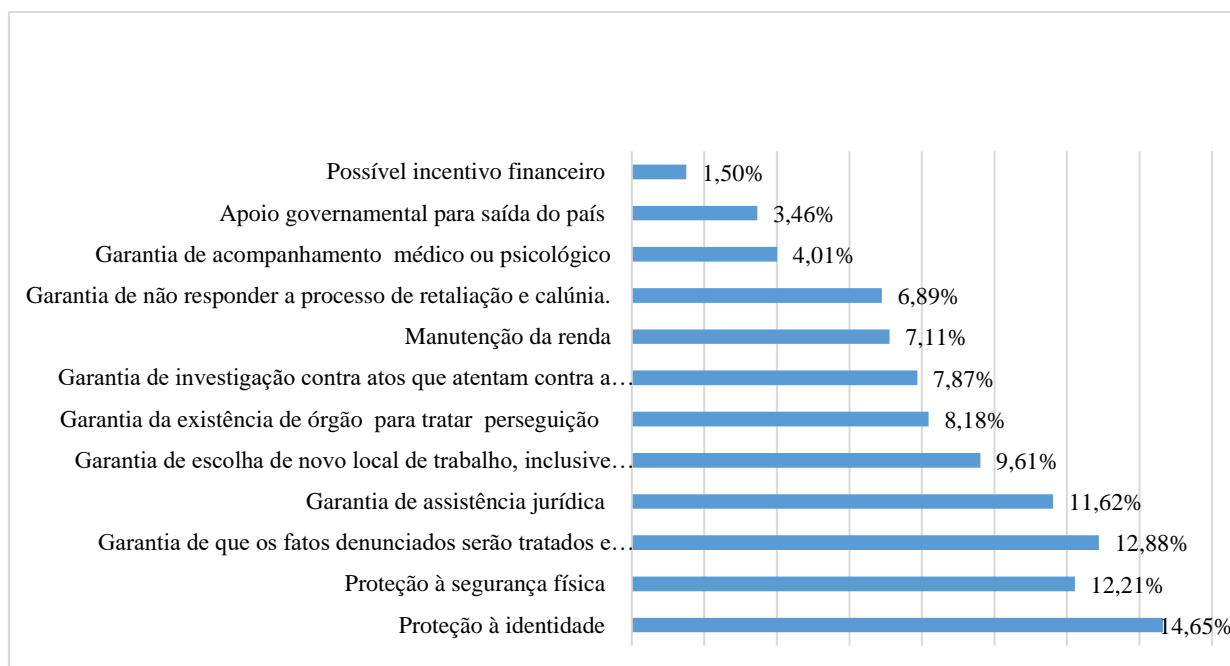
De forma geral, verifica-se pelos relatos dos participantes que muitos ainda têm medo de denunciar, principalmente, quando as irregularidades são relacionadas com os cargos de alto escalão e superiores. Outra questão abordada por vários participantes é a falta de confiança na apuração dos órgãos de controle e retorno das denúncias apresentadas, bem como a falta de confiança real na denúncia anônima.

Um corregedor relatou nas entrevistas, situações em que foi necessário ouvir o servidor denunciante como testemunha, tendo em vista o fato de que ainda não há uma garantia para depoimento de proteção à testemunha no curso do processo administrativo disciplinar, ou seja, não há garantias que ela não será identificada pelo acusado, nem de uma possível remoção de ofício e proteção familiar. Alguns entrevistados relataram que em algum momento, verificou que não tinha como proteger o servidor e que o incentivou a fazer denúncia anônima.

Após ofertar as possíveis garantias que poderiam constar num programa de proteção ao denunciante, os participantes apresentaram, em ordem de preferência, a proteção à identidade, garantia que os fatos denunciados serão tratados e analisados, proteção à segurança física e garantia de assistência jurídica. Em seguida, temos a garantia de escolha de novo local de trabalho e de um órgão para tratar possível perseguição. Todas essas garantias foram reforçadas pela OCDE na análise dos programas de alguns países membros (OCDE 2016).

Interessante a questão que o incentivo financeiro no caso de êxito na recuperação do prejuízo apresentou como última opção, tendo apenas 1,50% de escolha. Nesse sentido, no primeiro bloco com as 5 primeiras opções, tem-se a proteção do anonimato, a garantia de apuração dos fatos e em seguida a proteção institucionais e pessoais dos participantes. Observa-se que, pelo comportamento do grupo que respondeu a esse questionário, os servidores aparentam estarem mais preocupados em garantir a proteção ao anonimato para evitar retaliações, se proteger de perseguições e ter garantias da apuração dos fatos. De certa forma, demonstrou um interesse em promover a integridade do País e o combate à corrupção, quando a garantia de apuração dos fatos vem em 2º lugar comparada a recebimento de incentivo financeiro em última posição.

Gráfico 22 - *Survey* - : Garantias destacadas para constar em um programa de proteção ao servidor público que queira fazer denúncia de corrupção



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Outras garantias citadas pelos participantes no campo descritivo foram: garantia de um desfecho da investigação; garantia de investigação e punição para falsas denúncias; proteção à família; melhor garantia do anonimato e de atuação dos órgãos de controle e acesso às informações dos resultados; afastamento do servidor denunciado do ambiente de trabalho; garantia de segurança física; proteção dos servidores que irão apurar os fatos; garantia de publicidade das denúncias; acompanhamento da evolução profissional do denunciante, de forma a avaliar a efetividade das garantias oferecidas.

De forma geral, os participantes reforçaram as garantias apresentadas como sugestões, como a proteção ao anonimato, garantia de apuração dos fatos denunciados e proteção a retaliações no ambiente de trabalho. Alguns solicitaram extensão da proteção aos familiares do denunciante e um relatou sobre garantia de investigação e punição a denúncias falsas contra servidores. Um participante falou sobre a inclusão no programa de proteção a testemunha e como fazer depoimento como testemunha oculta. Uma demanda recorrente dos participantes é poder acompanhar e saber o desfecho das denúncias apresentadas

Todas as respostas dos corregedores nas entrevistas foram unânimes quanto à percepção de que a implantação de um programa de proteção ao servidor público iria contribuir para que aumentasse o número de representações contra irregularidades. No entanto, três deles ressaltaram, com ênfase, que seria necessário trabalhar muito na capacitação para que os servidores confiassem nesse sistema de proteção para começarem a apresentar denúncias, e, que demoraria um período razoável para haver uma mudança de cultura, pois os servidores

estarão inseguros por um período devido à forma que trabalhamos até agora. A capacitação e a divulgação do programa é um dos aspectos abordados pela OCDE como essenciais para o sucesso de um *whistleblowing regulation* (OCDE2016).

Outro corregedor relatou que deveria mudar a cultura, pois a administração pública ainda é muito corporativista e patrimonialista. Precisamos ir para uma cultura mais profissional e técnica, para chegar ao ponto de: “você não admitir trabalhar numa mesa, sendo que o cara do seu lado esteja roubando”, acrescentou que o índice de reprovação a esse tipo de conduta no serviço público ainda é muito baixo, ainda há uma certa tolerância com coisas erradas, do tipo: “isso não é da minha conta, não tenho nada a ver com isso, isso é problema da corregedoria e não meu”. Mas esse problema um dia pode se expandir e envolver inclusive servidores honestos. Citou um exemplo de uma situação que um servidor desonesto, envolveu um colega honesto numa fraude e esse servidor honesto teve muito trabalho para provar sua inocência e comprovar que foi engado pelo colega.

Um entrevistado relatou que a regulamentação de um programa de proteção ao denunciante tem que ser feita com muita cautela, pois a vida dele não pode se tornar “um inferno” somente porque fez uma denúncia. Citou o caso da proteção à testemunha, onde ela é levada para um lugar incerto e praticamente fica afastada de sua vida e de sua família, ao final disse: “Você não pode acabar com a vida do denunciante”.

As garantias solicitadas pelos participantes no *survey* são similares às recomendadas pela OCDE em estudo de alguns países. Tão importante quanto as garantias oferecidas aos denunciadores, é como o processo de proteção e reversão das retaliações será realizado, pois somente a previsão, sem um processo célere, independente e justo, essas garantias podem não serem implementadas de forma efetiva.

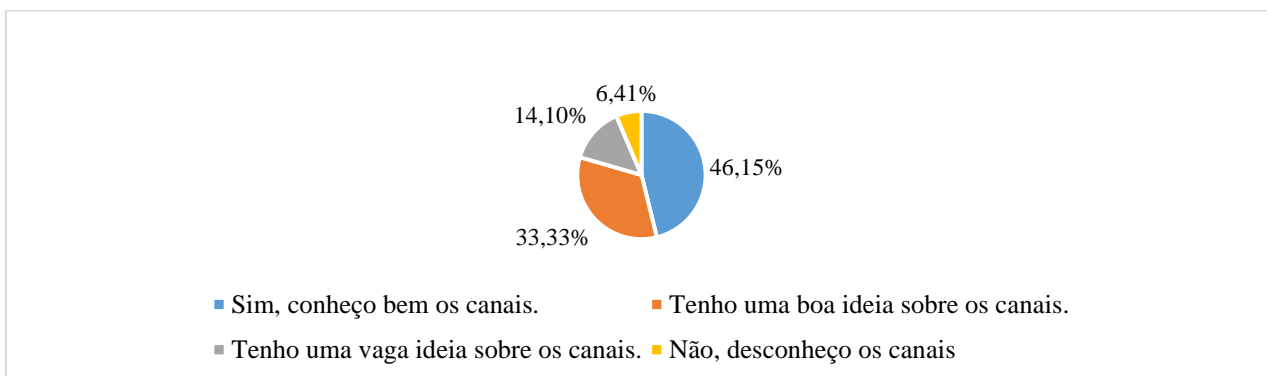
#### **4.1.7 Canais de denúncia**

Conhecer os canais de denúncias é o primeiro passo para que o servidor possa denunciar as irregularidades que tenha conhecimento. As questões foram abordadas no *survey* (Bloco F – Apêndice 1), onde verifica-se que menos da metade dos participantes (46,15%) conhecem bem os canais (Gráfico 23), no entanto apenas 6,41% desconhecem os meios de denunciar, conforme visto no Gráfico 24. O canal mais recomendado foi o site das ouvidorias com 53,85% e em segundo lugar o e-mail das corregedorias. O e-mail dos órgãos de controle ficou em terceiro lugar e outros canais em último.

Quanto à avaliação desses canais, conforme demonstrado no Gráfico 25, o maior número de 39,17% informou não ter dados para avaliar os canais, as pessoas que avaliaram

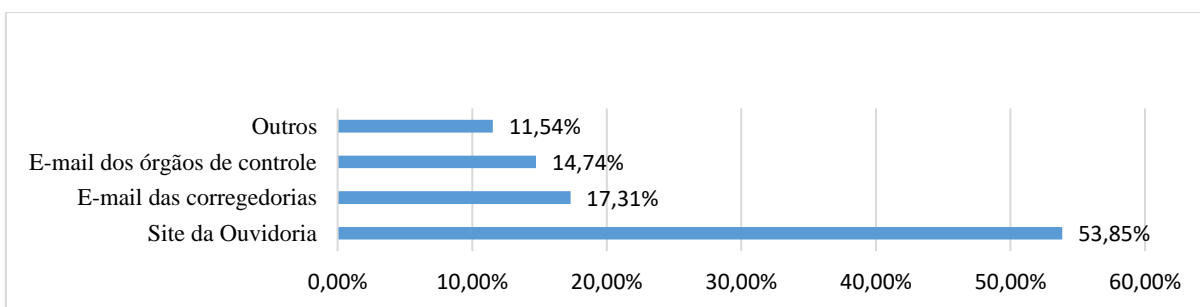
como bom e muito bom somam 26,65%. Um grupo de 10,39% avaliou como ruim e muito ruim e um grupo de 6,63% não conhecem os canais.

Gráfico 23 - *Survey* - Conhecimento dos canais de denúncia



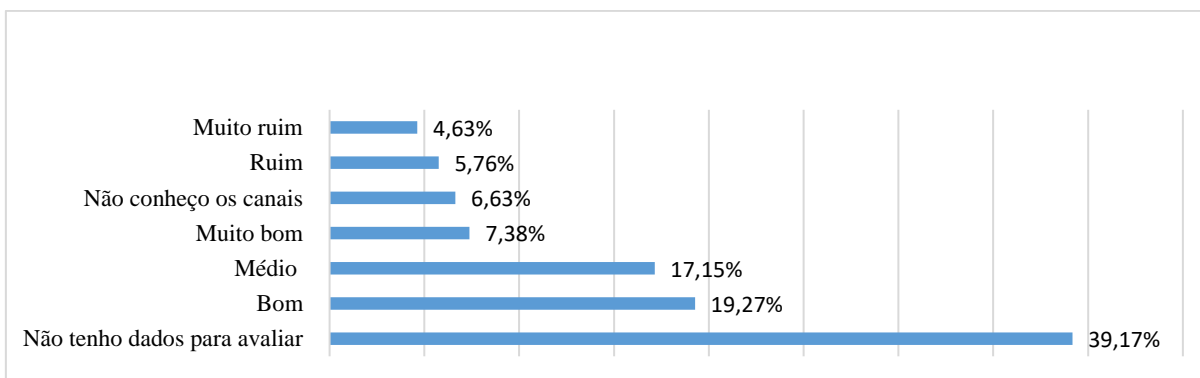
Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Gráfico 24 - *Survey* - Canais de comunicação de denúncias recomendados



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Gráfico 25 - *Survey* - Avaliação dos canais de comunicação de denúncia



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Um corregedor citou na entrevista que de acordo com a legislação vigente, as ouvidorias precisam fazer uma análise prévia das denúncias antes de encaminhar para apuração nas corregedorias e que acredita que a equipe da ouvidoria não está preparada para realizar esse trabalho. Citou que às vezes nessa análise preliminar, a ouvidora solicita informações à área da

denúncia e pelo texto apresentado, é possível identificar o servidor que eventualmente possa ter informado as irregularidades.

Conforme os resultados mostrados no Gráfico 23, menos da metade dos participantes conhecem bem os canais de comunicação de irregularidades, sendo que apenas 19,27% avaliaram como bom esses canais, e, um percentual de 39,17% informou que não tem dados para avaliar, ou seja, nunca utilizaram (Gráfico25). O canal mais recomendado pelos participantes foi o site das ouvidorias. Sendo assim, é necessária uma maior divulgação dos canais de denúncias para que os servidores possam buscá-los quando for denunciar.

#### **4.1.8 Percepção do denunciante de boa-fé e denúncia caluniosa**

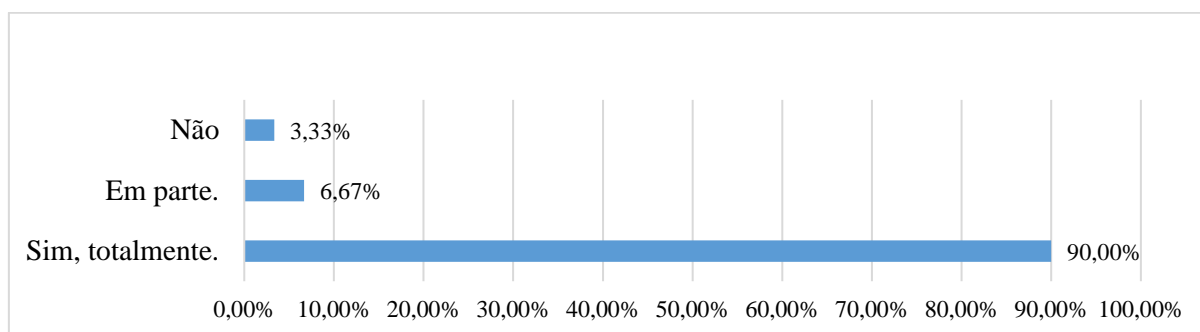
Uma questão que precisa de atenção são as denúncias caluniosas. Muitas vezes é utilizado o instrumento da denúncia anônima para realizar denúncias de cunho político ou até mesmo de perseguição. Uma das vantagens da implantação de um programa de proteção e incentivos ao denunciante seria que os denunciante de boa-fé iriam procurar esse programa, pois apresentarão denúncias com indícios de fato irregulares. Provavelmente, um servidor não vai se expor para procurar um programa de proteção para relatar fatos sem alguma materialidade, pois no caso de comprovada má fé, o denunciante perderia todas as garantias e ainda poderia vir a ser processado.

Dois corregedores em suas entrevistas relataram que o denunciante de boa-fé, provavelmente, apresenta uma denúncia robusta com indicação de autoria, detalhamento dos fatos e descrição correta do ocorrido, às vezes, até com indicação da folha do processo, e, com isso fica mais fácil de identificar quem fez a denúncia, mas também, é mais fácil de apurar os fatos irregulares. Verificou-se um relato que já houve caso em que o servidor estava tentando fazer uma denúncia caluniosa e que tratava de questões gerenciais e não de corrupção e um outro que quando chega uma denúncia muito genérica e de cunho degenerativo à imagem do denunciado, na maioria das vezes, trata-se de questão política.

Da aplicação do *survey*, quanto às denúncias caluniosas (Bloco F – Apêndice 1), 37,82% dos participantes informaram que já tiveram conhecimento desse tipo de denúncia e 62,18% não tiveram. A denúncia anônima, ao mesmo tempo que pode proteger quem tem medo de denunciar formalmente, é, também, um canal de possibilidades de ofertar relatos caluniosos. A denúncia caluniosa traz uma série de consequências para a vida do servidor denunciado, pois precisará passar por um processo de investigação para apresentar provas de sua idoneidade, ao mesmo tempo, isso pode acarretar sérios danos psicológicos, bem como sequelas profissionais.

Um percentual de 14,16% dos participantes informou já ter sido alvo de denúncia, sendo que 90% desse grupo informou que eram totalmente caluniosas e apenas 3,33% que não eram e 6,67% em parte, conforme visto no Gráfico 26.

Gráfico 26 - *Survey* - Participantes que já foram alvo de denúncia e a consideram caluniosa



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

Os resultados encontrados tendem a indicar que pode existir a denúncia caluniosa.

#### 4.1.9 Avaliação dos superiores e dos órgãos de controle

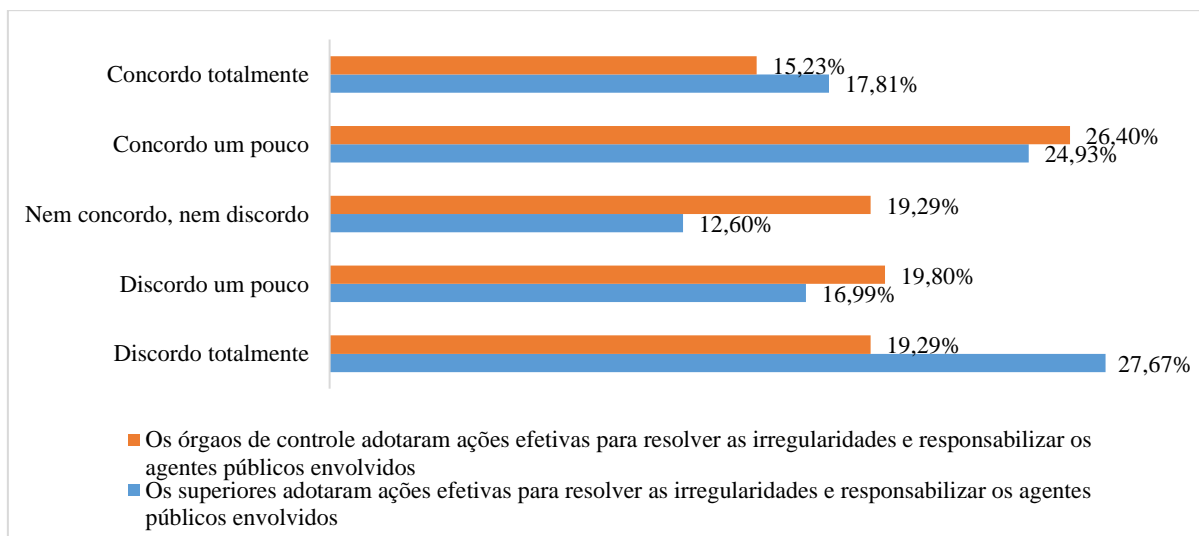
A questão da avaliação de providências adotadas pelos superiores e órgãos de controle, após os servidores denunciarem possíveis fatos irregulares, apresentou resultado referente à falta de confiança tanto nos chefes quanto no sistema de controle.

Na aplicação do *survey* (Bloco C – Apêndice 1), foram incluídas questões para avaliar as providências dos chefes e órgãos de controle. Os resultados estão demonstrados no Gráfico 27, onde em torno de 41% dos participantes concordam total ou parcial que os superiores e os órgãos de controle adotaram providências efetivas em relação aos fatos apurados, o que tem relação com a principal razão apresentada para não denunciar que refere-se a falta de confiança no sistema de controle interno.

Conforme demonstrado nos Gráficos 27 e 28, menos da metade dos participantes, em torno de 41%, ou concordam total ou parcialmente que os superiores ou os órgãos de controle adotaram ações efetivas para resolver as irregularidades denunciadas. Conforme Gráfico 28, em torno de 44,66% discordam que os superiores fizeram alguma ação e 39,09% em relação aos órgãos de controle. Nesse caso, podemos ter duas situações: realmente não adotaram ações para resolver as irregularidades ou adotaram e os denunciantes não têm conhecimento do que foi apurado. Isso pode, realmente, acontecer em algumas situações, mas em outras, a apuração seria de conhecimento praticamente público. Além disso, existem medidas de gestão, de implantação de controles que poderiam ser adotadas pelos superiores, que seriam de conhecimento dos servidores que relataram as irregularidades.

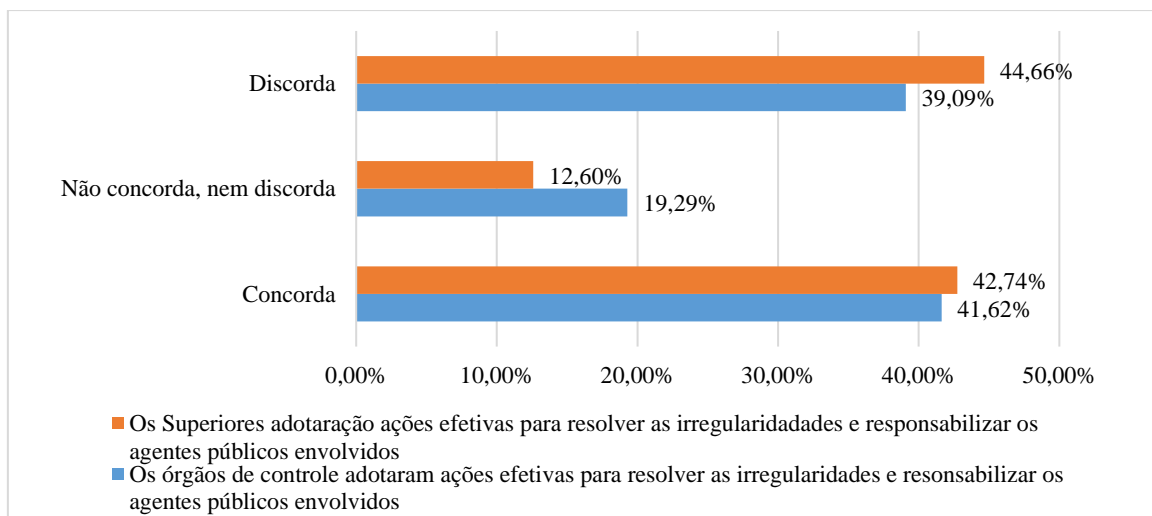
Quando questionado sobre as providências adotadas pelos superiores e órgãos de controle em relação às denúncias apresentadas, temos que em relação aos superiores apenas 17,81% concordaram totalmente que foram adotadas providências e 27,67% discordaram totalmente. No que se refere aos órgãos de controle, 19,29% discorda totalmente e somente 15,23% concorda totalmente. No Gráfico 28, percebe que quando somamos os que concordam totalmente e concordam um pouco, os valores estão bem próximos para os superiores e órgãos de controle, apresentando 42,74% e 41,62% respectivamente. No entanto a soma do grupo que discorda apresenta um percentual maior para os superiores de 44,66% para 39% para os órgãos de controle. Esse item foi respondido por 725 participantes.

Gráfico 27 - Survey - Providências dos superiores e Órgãos de Controle em relação às denúncias realizadas



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do survey

Gráfico 28 - Survey - Providências dos superiores e órgãos de controle em relação às denúncias realizadas



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do survey

Um corregedor informou nas entrevistas que dentre os servidores que procuram a corregedoria, muitos tem reclamado que não sabem o resultado da apuração das irregularidades denunciadas.

Os resultados alcançados tendem a indicar que menos da metade dos participantes do *survey* confiam nos superiores e nos órgãos de controle quanto às providências adotadas em relação à apuração de denúncias.

#### **4.1.10 Fatores motivacionais**

De forma a avaliar a motivação dos participantes, obteve-se que em se tratando de medo de lutar pelos direitos dos outros, mesmo sendo ridicularizado, tem-se apenas 20,51% totalmente disposto a isso e o maior percentual de 36,54% concordando um pouco. Esse item pode ter alguma relação em denunciar algumas irregularidades e sofrer retaliações, ou mesmo, testemunhar em processos disciplinares e esclarecer os possíveis fatos irregulares. Alguns servidores podem, em situações de medo e ameaças, optar por não falar tudo que presenciou. O grupo que discorda um pouco ou totalmente somam 21,8%.

No entanto, somente 12,82% e 36,54% estão, totalmente ou parcialmente, preparados para fazer enormes sacrifícios pelo bem da sociedade e apresentou um grupo razoável de 28,21% que não concorda e nem discorda. Nesse item, importante ressaltar a existência de um programa de proteção e incentivos aos denunciadores, uma vez que um percentual relativamente baixo está disposto a fazer algum sacrifício para o bem da sociedade e estão dispostos a vencer o medo e serem ridicularizados pelos direitos dos outros, sendo assim, importante ter garantias e incentivos. Esse item pode ter relação direta com as possíveis represálias ao realizar denúncias.

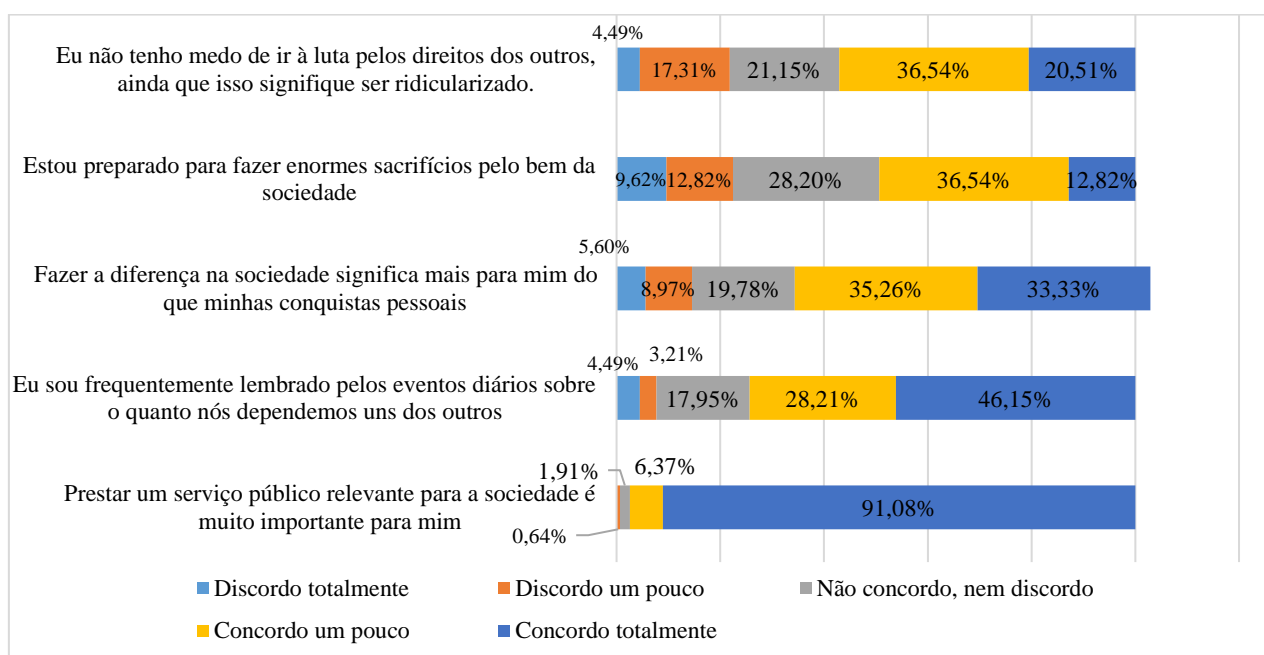
Quanto ao conflito entre fazer a diferença na sociedade e as conquistas pessoais, 33,33% preferiram totalmente fazer a diferença na sociedade e 35,26% preferiram em parte. Um grupo de 19,87% apresentou como indecisos e somente um grupo de 11,54% preferiram total ou em parte as conquistas pessoais. Quanto ao fator de ser lembrado frequentemente pelos eventos diários sobre o quanto nós dependemos uns dos outros, um grupo representativo de 74,36% concordou totalmente ou em parte, tendo 17,95% indecisos e somente 7,69% discordaram totalmente ou em parte. Registra-se que esses dois itens apresentaram resultados mais positivo, no entanto, não há previsão de realização de sacrifícios ou graves prejuízos.

A maioria significativa de 97,45% concorda totalmente ou em parte sobre a importância de prestar um serviço público relevante para a sociedade. Nesse sentido, os dois fatores que apresentaram maior motivação para os servidores foi prestar um serviço público relevante para

a sociedade e ser lembrado frequentemente o quanto precisamos uns dos outros. Assim, observa que os servidores apresentaram a vontade de fazer um trabalho que faça diferença e disponibilidade de um trabalho em equipe, mas, quando são incluídas situações que possam envolver medo, sacrifícios, serem ridicularizados, os resultados são bem divergentes.

Nesse sentido, observa-se que na pesquisa dos fatores motivacionais, os dados tenderam a indicar que as situações que possam estar relacionadas a represálias e consequências pessoais e profissionais, os participantes demonstraram não estarem dispostos a fazer sacrifícios.

Gráfico 29 - Survey - Fatores Motivacionais



Elaborado pela autora a partir dos dados coletados na aplicação do *survey*

## 5 DISCUSSÃO E CONCLUSÃO

Diante do problema apresentado, o objetivo do trabalho foi estudar como implantar um programa de proteção e incentivos ao denunciante para que o servidor público possa apresentar um número maior de denúncias de irregularidade. Das análises produzidas durante a pesquisa, apresentamos as conclusões e discussões sobre o tema.

Em que pese, mesmo recebendo uma denúncia anônima, os órgãos competentes têm o poder dever de apurar por meio de instrumentos investigatórios, no entanto, a denúncia identificada permite que o denunciante possa fornecer informações adicionais para colaborar na apuração dos fatos. Nesse sentido, é importante promover a apresentação da denúncia identificada, em que pese, sempre devemos ter a opção e garantia do anonimato, pois verificou-se nesse estudo que a motivação para anonimato ainda é importante para os participantes do questionário e do experimento. A implantação efetiva de um programa de proteção ao denunciante pode proporcionar um número maior de denúncias identificadas com as garantias ofertadas aos denunciantes.

Entendo que os servidores públicos são os agentes que, possivelmente, possam ter conhecimento de possíveis irregularidades que estejam ocorrendo no poder público, como ficou demonstrado que apenas 15% dos participantes do *survey* informaram que nunca tiveram conhecimento de alguma das irregularidades oferecidas no questionário. Nesse sentido, um aspecto positivo, seria criar mecanismos de incentivo e proteção para o grupo de servidores que pretendem representar contra essas irregularidades.

Dos dados analisados de denúncias do site da CGU, apesar do número, de forma geral, das identificadas ser maior que as anônimas, verifica-se que quando se trata de irregularidades, o número do anonimato é superior em muitos assuntos, o que pode indicar receios e medos de se identificar. Nesse sentido, enquanto no montante global, as denúncias anônimas totalizam em torno de 15%, quando esse número se refere a alguns tipos de irregularidades, esse percentual é bem mais representativo, variando nas tipologias pesquisadas de 31% a 95%. Cita-se os casos de corrupção com 66% de anonimato e as situações de conflito de interesse chegando ao patamar próximo de 95%. Da aplicação do experimento, a opção de não fazer uma denúncia identificada foi superior na maioria dos cenários. Além disso, observou-se que as médias para realizar uma denúncia anônima foi superior às médias de uma representação, onde verificou-se, também, que a motivação para realizar uma denúncia anônima não sofreu interferência das variáveis utilizadas.

Do resultado da aplicação do *survey*, verifica-se que a pesquisa cumpriu o objetivo proposto, onde ficou demonstrado que os servidores possam ter conhecimento das irregularidades no serviço público e ainda apresentam uma quantidade razoável de denúncias anônimas, pois, em torno de 35,92% possuem receios de se identificar. Identificou-se relatos de falta de confiança nos órgãos de controle, sendo essa a principal razão apresentada pelos participantes para não denunciar, em torno de 23%, mesma razão apontada nos estudos na Austrália. Podemos verificar que 41,23% concordam que os órgãos de controle adotaram providências para apurar as irregularidades denunciadas, no entanto, somente 15,23% concordam totalmente com essa afirmação. Vai ao encontro desse número, quando a principal razão apresentada pelos participantes para não denunciar foi a falta de confiança no sistema de controle, representando 23%. Além disso, a segunda garantia solicitada pelos servidores foi exatamente a certeza que os fatos serão apurados, em torno de 12,88%. Observou-se uma possível relação nas respostas dos participantes entre as razões para não denunciar e as garantias pretendidas.

O medo das consequências profissionais aparece em segundo lugar nas razões para não denunciar, com 19,11%. Essas consequências estão relacionadas com as represálias. Um item essencial no programa de proteção é a cobertura de proteção das possíveis retaliações, inclusive com um órgão específico para que o servidor possa reportar e apoiá-lo no processo. Observou-se, também que dentre os fatores motivacionais avaliados, aqueles que possam ter relação com algum sacrifício ou medo ou ser ridicularizado, teve um índice pequeno de aceitação dos participantes, o que pode ter relação com o medo de represálias.

Conforme exposto nas análises, o medo de retaliações, perseguições e consequências ainda são reais na vida dos servidores, tanto pelas entrevistas com os corregedores, como pelo relato de Fernanda. Pelos dados do *survey*, um percentual considerável de 27% do total dos participantes relatou já ter sofrido algum tipo de retaliação. Nos relatos apresentados pelos servidores, vimos situações de humilhação, perseguição, prejuízos à vida profissional, impacto à saúde psíquica e física.

Observa-se dos dados coletados no site da CGU que a quantidade de homens que denunciam é maior que as mulheres, isso também pode ser percebido no *survey*, onde 52% das mulheres optaram por denúncia anônima enquanto 47,79% dos homens. As razões das mulheres terem mais propensão ao anonimato e denunciarem em menor quantidade pode ser estudadas em trabalho específico.

Quanto às providências adotadas pelos servidores quando tem conhecimento de alguma irregularidade, observa-se que os participantes buscaram algumas alternativas que não são exatamente denunciar os fatos, como relatar a colegas e chefes, o que não significa, exatamente,

denunciar. Esse comportamento está mais presente para o grupo que realiza denúncia anônima, que também prefere procurar os órgãos de controle e site da ouvidoria a fazer a denúncia aos superiores. Ressalta-se que a opção no experimento de “não participar dos processos que envolvam a empresa” apresentou a maior média de todas as outras ações propostas para possível comportamento de Guilherme.

A garantia do anonimato é outra questão que ainda causa dúvida aos participantes, pois a primeira garantia solicitada foi a real proteção ao anonimato, em torno de 14,65%. Verificamos também alguns relatos que nem todos confiam que os dados do denunciante no momento da denúncia anônima não serão identificados.

Verificou-se que mais de 50% dos participantes do *survey* já tiveram conhecimento, de 01 a 05 vezes, das irregularidades como o desperdício de recursos públicos, uso do bem público para interesses pessoais, assédios e outras irregularidades administrativas. Somente para o recebimento de vantagens indevidas, obteve-se que 39,25% (131 pessoas) já tiveram conhecimento de possíveis atos corruptos de 01 a 05 vezes.

Um ponto que ficou demonstrado tanto no *survey* quanto no experimento foi a possível influência nas decisões dos servidores quando as possíveis irregularidades possam envolver as chefias. Ressalta-se que a maioria das irregularidades relatadas pelos servidores no *survey* refere-se aos chefes. Das providências adotadas pelos superiores após as denúncias, somente 17,81% concordaram totalmente que os chefes adotaram providências, 24,93% concordam um pouco e 27,67% discordam totalmente que as providências foram adotadas, isso pode representar um baixo percentual para que os servidores se sintam confortáveis para representar as irregularidades aos superiores.

Outro aspecto percebido no experimento foi a busca por outras ações como “não participar dos processos que envolvam a empresa beneficiada e pedir transferência para outra área”. Esses pontos podem significar um caminho alternativo para se afastar do problema ao encaminhamento formal da denúncia das irregularidades.

As garantias sugeridas pelos servidores, caso existisse um programa de proteção, foram, principalmente, no sentido de: proteção à identidade e de consequências profissionais, e, de segurança e certeza que os órgãos vão apurar os fatos denunciados. Este aspecto pode demonstrar uma preocupação dos servidores com o combate à corrupção do País.

Observa-se que nos Estados Unidos, a recompensa apresenta um grande incentivo para a apresentação de denúncias por *whistleblower*, conforme relatórios do *Annual Report to Congress*. No *survey* aplicado nesse estudo, a recompensa financeira apresentou-se como o item que foi menos solicitado como incentivo para um programa de proteção.

Verificou-se também que há necessidade de um retorno/informações do resultado da apuração das denúncias realizadas, de forma, que o denunciante possa acompanhar o resultado, bem como melhorar a percepção do trabalho dos órgãos de controle.

Outro ponto a ser observado que ainda há um percentual significativo de participantes que desconhecem como funcionam os canais de denúncias, nesse caso, se faz necessária melhores ações de divulgação tanto para os servidores públicos quanto para os cidadãos.

No artigo 4º da Lei 13.608/2018, conta a previsão de formas de recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos, inclusive o pagamento de valores em espécie. Foi acrescido, ainda, pelo artigo 4º c em seu §3º que quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação do produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado.

No entanto, é necessário um ato normativo para que esses artigos sejam detalhados e regulamentados, pois, sem esse ato regulamentador, de caráter geral, que uniformize a interpretação e aplicação das normas jurídicas contidas na Lei 13.964/2019, corre-se o risco de que a multiplicidade de escolhas políticas dos agentes públicos inviabilize a adoção de treinamentos e a padronização de procedimentos, impossibilitando ao denunciante conhecer os meios de efetivar a denúncia, bem assim a extensão dos seus efeitos.

Pietro Previtali e Paola Cerchiello (2012), em estudo sobre o incipiente programa de *whistleblowing* italiano, ressaltam a necessidade de treinamento e padronização. Nesse sentido, entendo que para um programa de proteção funcionar com efetividade, precisa de um estruturado programa de treinamento para promover uma mudança de cultura dos padrões existentes, premissa também reforçada pela OCDE (OCDE 2016).

A legislação brasileira, além de ser normatizada, precisa de alguns ajustes para se adequar às melhores práticas internacionais, como por exemplo:

- a) Legislação específica com detalhamento do programa de proteção e incentivos para o setor público e para o setor privado. O processo de proteção ao denunciante do setor público e privado exigem fluxos e processos com particularidades diferentes que precisam ser detalhadas na legislação.
- b) Melhor detalhamento de quem seriam os denunciantes que estariam cobertos pelo programa, de forma, a deixar definido as pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras que estariam cobertos pelo programa.
- c) Especificação do período em que o denunciante estaria coberto pelo programa. As represálias podem acontecer imediatamente ou muito tempo após a descoberta da identidade do denunciante. Nesse sentido, a proteção não poderia ser perpétua, mas

também, precisa durar por um período razoável para que o servidor/cidadão aceite assumir o risco de representar as irregularidades que tem conhecimento.

- d) Indicação de um órgão específico para tratar dos processos de reversão das represálias; analisar os relatórios dos denunciantes e acompanhá-los durante todo o período de cobertura. O denunciante precisa ter segurança no processo, ter um órgão específico com poderes de reversão das represálias e que possa agir de imediato, antes que ocorram grandes prejuízos à vida do denunciante.
- e) Indicação do rito do processo para tratamento das represálias, com medidas urgentes para que os denunciantes não tenham prejuízo/sofrimento por longos períodos de tempos e entrem em falência financeira e emocional.
- f) Órgão responsável pela política do *whistleblowing* no Brasil, com previsão de relatórios e prestação de contas à sociedade; de forma a auxiliar o denunciante, consolidar as informações, garantir transparência aos resultados e revisar, periodicamente, as melhorias necessárias ao programa.
- g) Previsão de programa de capacitação contínuo e divulgação do *whistleblowing* no Brasil na esfera pública e privada.

Após as análises, conclui-se que um sistema de proteção aplicado aos servidores públicos, os quais desejem apresentar denúncias, contribuirá para o aumento do número de representações. Nesse viés, o estudo cumpriu seu objetivo e tal sistema de proteção no Brasil acarretará contribuições sociais para o desenvolvimento do País, à medida que contribui para tornar o País mais íntegro, com menos corrupção e diminuição do desvio de recursos de sua finalidade pública e social; além de um gasto mais eficiente e efetivo do governo.

Assim, toda a sociedade poderá ser beneficiada com a devida aplicação da arrecadação de impostos nas políticas públicas com o fito de promover o desenvolvimento econômico, social e ambiental do Brasil.

## 6 PROPOSTA DE ALTERAÇÃO LEGISLATIVA

Para implementar um programa de proteção ao denunciante, incluindo o servidor público, faz-se necessário regulamentar a Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018, depois de acrescentados os artigos 4º A, B e C. A referida Lei apresenta os requisitos de forma genérica, cabendo à regulamentação, via decreto, ato do Chefe do Poder Executivo Federal, do detalhamento da implementação, inclusive com a forma de execução do programa. Essa regulamentação permitirá o detalhamento de sua operacionalização, com cláusulas específicas para o grupo de servidores públicos.

Acrescento que se faz necessária avaliação de possível alteração da Lei 8.112/1990, especificamente dos artigos 143 a 174 que tratam da apuração de irregularidades cometidas pelos servidores públicos, uma vez que essa Lei trata de como será a apuração; o inquérito e julgamento das irregularidades praticadas por servidor público. Os artigos 157 e 158 tratam do depoimento das testemunhas. No caso de um programa de proteção ao denunciante, precisaria incluir dispositivo para regulamentar como seria o depoimento do servidor que estaria protegido pelo programa, caso fosse necessário o seu testemunho no processo para elucidação dos fatos.

Essas medidas de regulamentação se aplicam para colocar em prática a legislação brasileira já existente sobre a proteção ao denunciante, o que pode significar um avanço do Brasil quanto ao assunto.

No entanto, é recomendável uma revisão da Lei vigente no Brasil com o objetivo de propor mudanças para se adaptar aos padrões internacionais e recomendados pela OCDE, conforme já exposto no presente estudo.

## 7 LIMITAÇÕES, APLICABILIDADE E ESTUDOS FUTUROS

Dentre as limitações verificadas no presente estudo podemos destacar as bases de dados, como por exemplo, a base do E-Ouv da CGU que somente apresenta dados comparáveis a partir de julho de 2018 com detalhamento de todas as irregularidades e separação por anonimato e denúncias identificadas.

Outra limitação refere ao fato do objeto principal do estudo se referir a uma possível omissão ou anonimato de servidores públicos em relação à apresentação de denúncias de irregularidades que tiverem conhecimento. Nesse sentido, não existe um banco de dados que registre tais informações, por se tratar de possíveis ações não realizadas. Além disso, não temos garantias que todos os servidores foram verdadeiros em suas respostas na aplicação do *survey* e do experimento, pois mesmo sendo anônimo, trata de revelar que tinham conhecimento de possíveis crimes e não relataram.

O experimento foi aplicado considerando uma possível vantagem com benefício em processo licitatório de uma empresa. Nesse sentido, as respostas são referentes a essa situação específica, podendo ter resultados diferentes em outros tipos de irregularidades.

O presente estudo pode subsidiar alterações na legislação brasileira de proteção ao denunciante.

Alguns temas podem ser explorados em trabalhos futuros, como por exemplo:

- a) O comportamento do perfil feminino no processo de denúncias, perseguições, retaliações, bem como, avaliar se há necessidade de um trabalho específico de proteção à mulher no serviço público.
- b) Estudo para compreender melhor a percepção dos servidores públicos em relação ao trabalho dos órgãos de controle, uma vez, que um dos resultados da aplicação do *survey* foi que uma das principais razões de não denunciar é a falta de confiança na apuração dos fatos, além disso, a segunda garantia solicitada pelos servidores no caso da existência de um programa de proteção foi a certeza que as irregularidades denunciadas seriam apuradas.
- c) Considerando que o *survey* aplicado teve maior representatividade de servidores da esfera federal, considero importante uma avaliação futura do comportamento dos servidores nas esferas estaduais e municipais para verificar se as razões para não denunciar são as mesmas, bem como se avaliar a necessidade de garantias específicas para esse grupo.

## REFERÊNCIAS

A REPORT ON REPORTING: **Why Peers Report Integrity and Law Violations in Public Organizations Public Administration Review** • September | October 2010, Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1540-6210.2010.02204.x>. Acesso em 02 abr 2020.

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, **João de. Direito Administrativo Esquemático**. 2ed. rev.atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: Método, 2016, p.756.

ANNUAL REPORT TO CONGRESS **Whistleblower Program**. Disponível em <https://www.sec.gov/files/sec-2018-annual-report-whistleblower-program.pdf>. Acesso em 08 fev 2020.

ARÊDES, Sirlene. **Responsabilização do Agente Público**. Belo Horizonte: Fórum, p.73, 2012.

BADARÓ, Gustavo Henrique R. Ivahy. **Ônus da Prova no Processo Penal**. São Paulo: RT, 2003, p. 109.

BANISAR, D. (2011). **Whistleblowing: International Standards and Developments in Sandoval, I.** (ed.), Corruption and Transparency: Debating the Frontiers between State, Market and Society, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, DC.

BASHIR, Sajid; KHATTAK, Hamid Rafiq; HANIF, Ayesha Hanif e CHOAHAN Sara Naseer. **Whistle-Blowing in Public Sector Organizations: Evidence From Pakistan**. The American Review of Public Administration 41(3) 285–296. Downloaded from [arp.sagepub.com](http://arp.sagepub.com) at PENNSYLVANIA STATE UNIV on August 12, 2014. Acesso em 14 de fev de 2020.

BASTOS. Celso Ribeiro. **Curso de Direito Administrativo**. Celso Ribeiro Bastos. Imprensa: São Paulo, Saraiva, 1999.

BAUER, Martin W.; GASKELL, George (org.). **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis: Vozes, 2002.

BENTO, Leonardo Valles. **O princípio da proteção ao denunciante**. Revista Novos Estudos Jurídicos - Eletrônica, Vol. 20 - n. 2 - mai-ago, p. 785-809, 2015.

BONI, Valdete; QUARESMA, Sílvia Jurema. **Aprendendo a entrevistar: como fazer entrevistas em Ciências Sociais**. 2005. 12 f. Dissertação (Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC) – Universidade Federal de Santa Catarina, Santa Catarina, 2005.

BRASIL. **Constituição Federal.** Art. 145 §3º. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019. **Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492**, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.483, de 30 de junho de 2005. **Regulamenta, no âmbito do Poder Executivo Federal, o art. 13 da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, institui a sindicância patrimonial e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Decreto/D5483.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006. **Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.730, de 10 de novembro de 1993. **Estabelece a obrigatoriedade da declaração de bens e rendas para o exercício de cargos, empregos e funções nos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8730.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8730.htm). Acesso em 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 12.846, de 12 de agosto de 2013. **Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12846.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. **Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018. **Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm).. Acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 13.709, DE 14 de agosto de 2018. **Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD).** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/lei/L13709.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 13.964/2019. **Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13964.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Lei nº 8.112, de 08 de dezembro de 1990. **Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, autarquias e fundações.** Disponível em < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 10 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. **Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18429.htm), acesso em: 05 set. 2019.

BRASIL. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. **Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19784.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19784.htm).

BRASIL. Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999. **Estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas, institui o Programa Federal de Assistência a Vítimas e a Testemunhas Ameaçadas e dispõe sobre a proteção de acusados ou condenados que tenham voluntariamente prestado efetiva colaboração à investigação policial e ao processo criminal.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19807.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19807.htm). Acesso em 25 fev. 2020.

BRASIL. Instrução Normativa nº 14, de 14 de novembro de 2018. **Regulamenta a Atividade Correcional no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal de que trata o Decreto nº 5.480, de 30 de junho de 2005.** Disponível em: [http://www.in.gov.br/materia/-/asset\\_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367](http://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/50484511/do1-2018-11-16-instrucao-normativa-n-14-de-14-de-novembro-de-2018-50484367).

BRITTO JÚNIOR, Álvaro Francisco de; FERES JÚNIOR, Nazir Feres Júnior. **A utilização da técnica da entrevista em trabalhos científicos**, Evidência, Araxá, v. 7, n. 7, p. 237-250, 2011.

BROWN, A J e LATIMER, Paul. **Whistleblower laws: international best practice**. Unsw law Journal. V. 31 (3), p. 766-794, 2008.

BROWN, A. J. (2013), “**Towards ‘ideal’ whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience**”, E-Journal of International and Comparative Labour Studies, V. 2/3.

CARRAZA, Roque Antônio. **Curso de Direito Constitucional Tributário**. 22 ed., São Paulo: Melhoramentos, 2006, p.77.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 24ed. revista, ampliada e atualizada até 31.12.2010. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2011, p.984 e 995.

CARVALHO, Matheus. **Manual de Direito Administrativo**. 4 ed. Salvador: Juspodivm, 2017, p.959.

CASSEMATIS, P. G e WORTLEY, R. Cassematis e Wortley. **Prediction of Whistleblowing or Non-reporting Observation: The Role of Personal and Situational Factor**. Springer Science+Business Media Dordrecht. Published online, 2012. Disponível em: <https://ideas.repec.org/a/kap/jbuset/v117y2013i3p615-634.html> Acesso em: 02 fev.2020.

CAVALCANTE, Pedro; LOTTA, Gabriela S; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. **Do Insulamento Burocrático à Governança Democrática: As transformações institucionais e a burocracia no Brasil**. xxx Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA. Disponível em: [http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=33720](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=33720). Acesso em: 10 out. 2019.

CHÊNE, M. (2009), **Good Practice in Whistleblowing Protection Legislation (WPL)**, U4 Anti-Corruption Resource Centre, Bergen, [www.u4.no/publications/good-practice-inwhistleblowing-protection-legislation-wpl/](http://www.u4.no/publications/good-practice-inwhistleblowing-protection-legislation-wpl/). Acesso em: 10 out. 2019.

**COMMITTING TO EFFECTIVE WHISTLEBLOWER PROTECTION**. OCDE.2016. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264252639-en.pdf?expires=1592840327&id=id&accname=guest&checksum=9A3CD2064F73D2ABF0349E6856B84DB6>. Acesso em: 10 out. 2019.

COSTA, Lucas Sales da. **Vedação ao anonimato e denúncias anônimas: limitações à liberdade de expressão**. 2015. Disponível em : <https://jus.com.br/artigos/35467/vedacao-ao->

anonimato-e-denuncias-anonimas-limitacoes-a-liberdade-de-expressao. Acesso em: 10 out. 2019.

DEVINE, T.; S. WALDEN. **International Best Practices For Whistleblower Policies, Government Accountability Project**. Washington, DC. 2013.

DEZAN, Sandro Lúcio; CARMONA, Paulo Afonso. Cavichioli. **A processualidade ampla e o processo disciplinar, à luz do Novo Código de Processo Civil. Um aporte à teoria processual administrativa.** Disponível em <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/804/658>. Acesso em: 30 mar. 2020.

DIDIER JUNIOR, Fredie. **Curso de Direito Processual Civil. Introdução ao Direito Processual Civil e Processo de Conhecimento**.v.1, 14 ed.Salvador: Juspodivm. 2012, p. 22.

ETHICS RESOURCE CENTER, **National Government Ethics Survey - an Inside View of Public Sector Ethics**, Ethics Resource Center, Arlington, VA., [www.ethics.org/files/u5/The\\_National\\_Government\\_Ethics\\_Survey.pdf](http://www.ethics.org/files/u5/The_National_Government_Ethics_Survey.pdf)., 2007

FERNANDES, David Augusto. Whistleblower: **Uma Proteção para o Estado**. São Paulo: Lorena, Revista Jurídica Direito e Paz. Ano X | n. 38 | p. 334-354 | 1º Semestre, 2018.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. **Sigilo de dados: o direito à privacidade e os limites à função fiscalizadora do Estado.** Disponível em <http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67231/69841>. Acesso em: 30 mar. 2020.

FIESP, Relatório Corrupção: **custos econômicos e propostas de combate**. 2010. Disponível em < <https://www.fiesp.com.br/indices-pesquisas-e-publicacoes/relatorio-corrupcao-custos-economicos-e-propostas-de-combate/attachment/custo-economico-da-corrupcao-final/> > Acesso em: 10 jan. 2020.

FILGUEIRAS, Fernando. **Burocracias do Controle, controle da eficiência e accountability no Brasil**. Burocracia e Políticas Públicas no Brasil. 2018.IPEA.

FREITAS, H.; OLIVEIRA, M.; SACCOL, A. Z.; MOSCAROLA, J. **O método de pesquisa survey**. Revista de Administração, v. 35, n. 3, p. 105-112, 2000.

FREITAS, Henrique, et al. **O Método de Pesquisa Survey** - Henrique Freitas, Mirian Oliveira, Amarolinza Zanela Saccol e Jean Moscarola, Revista de Administração, São Paulo v. 35, n.3, p-105-112, julho/setembro 2000. Disponível em

<http://www.spell.org.br/documentos/ver/16542/o-metodo-de-pesquisa-survey>. Acesso em 18. Mar. 2020.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 5.ed. São Paulo: Atlas, ISBN: 8522422702, 1999, p. 202.

GJALT DE GRAAF. **What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing**. Pages 213-231 | Accepted author version posted online: 29 Oct 2015, Published online: 05 Jan 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10967494.2015.1094163>. Acesso em 20 jan 2020

GUTIERREZ, Miguel Delgado. **O Imposto de Renda e os Princípios da Generalidade, da Universalidade e da Progressividade**. Disponível em [https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-17082011-155406/publico/TESE\\_COMPLETA\\_PDF\\_MIGUEL.pdf](https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2133/tde-17082011-155406/publico/TESE_COMPLETA_PDF_MIGUEL.pdf). Acesso em 26 de mar. de 2020.

HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 26ª ed., São Paulo. Ed. Companhia das Letras, 1995.

INTERNATIONAL PRINCIPLES FOR WHISTLEBLOWER LEGISLATION. **Best Practices For Laws To Protect Whistleblowers And Support Whistleblowing In The International Principles For Whistleblower Legislation**. Disponível em [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation). Acesso em 17 jan 2020.

INTERNATIONAL TRANSPARENCY. **Corruption Perceptions Index**. 2018. Disponível em <<https://www.transparency.org/cpi2018>>. Acesso em 18 jan 2020.

IRS. **Whistleblower Program Fiscal Year 2019 Annual Report to Congress**. Disponível em <https://www.irs.gov/pub/irs-pdf/p5241.pdf>. Acesso em: 08 fev. 2020.

JÚNIOR, Dirley da Cunha. **Curso de Direito Constitucional**. 9ed., Salvador: Juspodivm, 2015, p.157.

JUNIOR, João Alfredo Costa de Campos Melo. **Burocracia e educação: uma análise a partir de Max Weber**. Pensamento Plural. Pelotas: 147 - 164, janeiro/junho 2010.

JUNIOR, João Francisco da Mota. **A proteção do servidor público denunciante (whistleblower). Um enfoque na recente tutela jurídica brasileira**. *Derecho y Cambio Social*, ISSN-e 2224-4131, Ano 9, Nº. 30, 2012. Disponível em <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/5492703.pdf>. Acesso em 18 jan 2020.

LATIMER, P.; BROWN, A.J. (2008), **Whistleblower Laws: International Best Practice**, Monash U. Department of Business Law & Taxation Research Paper No. 1326766, <http://ssrn.com/abstract=1326766> or <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1326766>. Acesso em 18 jan 2020.

LESSA, Sebastião José. **Do processo administrativo disciplinar e da sindicância: doutrina, jurisprudência e prática**. Belo Horizonte. Fórum. 2011.

LIMA, Paulo César, lima Renato Ribeiro. **Estatística Experimental**. 2003.Universidade Federal de Lavras. Disponível em: [https://www.academia.edu/7024376/GUIA\\_DE\\_ESTUDOS\\_ESTADISTICA\\_EXPERIMENTAL](https://www.academia.edu/7024376/GUIA_DE_ESTUDOS_ESTADISTICA_EXPERIMENTAL).

LIMA, Renato Brasileiro de. **Manual de Processo Penal**. 3ed.Salvador:Juspodivm.2015, p. 48.

MACEDO, Cássio. **O whistleblowing no Brasil**. Disponível em: <https://www.jota.info/autor/cassio-macedo.2019>. Acesso em 08.01.2020

MAIA, Gretha Leite. **A Resistência à efetividade dos direitos fundamentais no Brasil**. Revista de Direito Público. Porto Alegre. Volume 12, nº 68, 2016. P. 190-204.,2016.Disponível em <https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2391/pdf>. Acesso em 08.01.2020.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32 ed. revista e atualizada até a Emenda Constitucional 84, d e2.12.2014. São Paulo: Malheiros2015, p. 427.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Manual de Direito Administrativo**, 24.ed. Rio de Janeiro:Melhoramentos.2015, p.359.

MERTON, Robert King. **Estrutura Burocrática e Personalidade**. In: Sociologia da Burocracia, Rio de Janeiro, Zahar, 1966.

MOBERLY, Richard. **Unfulfilled expectations: an empirical analysis of why Sarbanes-Oxley whistleblowers rarely win**. 49 Wm. & Mary L. Rev. 65 (2007-2008). Disponível em: <https://heinonline.org/HOL/LandingPage?handle=hein.journals/wmlr49&div=10&id=&page=>. Acesso em 25 fev. 2020.

MOHALLEM, Michael Freitas, et al. **Novas Medidas Contra a Corrupção**, Fundação Getúlio Vargas e Transparência Internacional, Edição FGV Direito Rio, disponível em

<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/23949/Novas%20Medidas%20Contra%20a%20Corrupc%CC%A7a%CC%83o%20Completo.pdf?sequence=12&isAllowed=y>. Acesso em: 23 abril 2019.

MURPHY, Liam; NAGEL, Thomas. **The Myth of Ownership: Taxes and Justice**, New York: Oxford, 2002, p. 8.

NATIONAL WHISTLEBLOWER CENTER. **Declaração do “Acting Assistant Attorney General, Civil Division of the Department of Justice”**. Disponível em <https://www.whistleblowers.org/know-your-rights/whistleblower-rewards-an-international-framework-for-detecting-corruption-and-fraud/>. Acesso em: 08 fev 2020.

NEAR, Janet and Miceli Marcia. **Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing**. Journal of Business Ethics (pre-1986); Feb 1985; 4, 000001; ABI/INFORM Global pg. 1

OECD (2016), **Committing to Effective Whistleblower Protection**, OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>. Acesso em 20 fev 2020.

OCDE. **Recomendações do Conselho da OCDE sobre Integridade Pública**– Disponível em <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf> . Acesso em 18 out 2019.

OLIVEIRA, Gercina Alves de. **A Burocracia Weberiana e a Administração Federal Brasileira**. Revista de Administração Pública. Rio de Janeiro. 4 (2): 47-74, jul./ dez. 1970.

OLIVEIRA, J. M. F. **A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil**. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2015 (Texto para Discussão nº 175). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em 16 de janeiro de 2020.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. **A urgência de uma legislação whistleblower no Brasil**. Brasília: Senado Federal, consultoria legislativa. 2015.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de Direito Administrativo**. 3ed.rev.atual e ampl. São Paulo: Método, 2015. p.29.

PERLINGEIRO, Ricardo. **Uma perspectiva histórica da jurisdição administrativa na América Latina: tradição europeia-continental versus influência norte-americana**. Revista de Investigações Constitucionais. vol. 2 n. 1. janeiro/abril 2015.

PIETRO, Maria L Zanella Di. **Direito Administrativo**. 25ª ed. São Paulo: Atlas. 2012, p.879

PINSONNEAULT, Alain e KRAEMER, Kenneth. **Survey Research Methodology in Management Information System: As Assessment**. Journal of Management Information Systems, Autumn 1993.

PREVITALI Pietro; CERCHIELLO Paola. **The determinants of whistleblowing in public administrations: an analysis conducted in Italian health organizations, universities, and municipalities**. Department of Economics and Management Sciences, University of Pavia, Pavia. Pages 1683-1701 | Published online: 27 Dec 2017.

Rehg, M. T., Miceli, M. P., Near, J. P., & Van Scotter, J. R. (2008). **Antecedents and outcomes of retaliation against whistleblowers: Gender differences and power relationships**. *Organization Science*, 19(2), 221-240.

RIBEIRO, Elisa Antônia. **A perspectiva da entrevista na investigação qualitativa**. Evidência: olhares e pesquisa em saberes educacionais, Araxá/MG, n. 04, p.129-148, maio de 2008.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 1999. 327p. ISBN: 8522421110.

SILVA L. A. G. P, MERCÊS N. N. A. **Multiple Case Study Applied In Nursing Research: A Case Report**. Rev Bras Enferm [Internet]. 2018;71(3):1194-7. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0066>.

SILVA NETO, Manoel Jorge e. **Curso de Direito Constitucional**. 8. ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

SILVA, João Gilberto Corrêa da. **Estatística Experimental: Planejamento de Experimentos**. Pelotas, 2006.

SILVA, Lara Adrienne Garcia Paiano da e MERCES, Nen Nalú Alves das . **Estudo de casos múltiplos aplicado em pesquisa de enfermagem: relato de caso**. Rev. Bras. Enferm. [conectados]. 2018, vol.71, n.3, pp.1194-1197. ISSN 0034-7167. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0066>.

SILVA, Lara Adrienne Garcia Paiano da; MERCES, Nen Nalú Alves das . **Estudo de casos múltiplos aplicado em pesquisa de enfermagem: relato de caso**. Rev. Bras. Enferm. [conectados]. 2018, v.71, n.3, pp.1194-1197. ISSN 0034-7167. <https://doi.org/10.1590/0034-7167-2017-0066>.

STF. Habeas Corpus 83.125, de 22 mai. 2003. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2126017>.

SU SU. Why. **So few acting whistleblowers? Impacts of institutional anticorruption. Governance.** 2019;1–21. Disponível em <https://doi.org/10.1111/gove.12415>. Acesso em: 14 fev. 2020.

THE WORLD BANK. **Whistleblowing: recent developments and implementation issues. Mak Yuen Teen, Stephen B. Young Global Executive Director The Caux Round Table.** Disponível em: <http://documents.worldbank.org/curated/pt/901361468782077479/Whistleblowing-recent-developments-and-implementation-issues>. Washington DC USA. Acesso em: 24 jun. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. **international principles for whistleblower legislation. Best practices for laws to protect whistleblowers and support whistleblowing in the public interest.** Disponível em: [https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation). Acesso em: 17 jan. 2020.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Barômetro da Corrupção Brasil.** 2019. Disponível em <https://barometro.transparenciainternacional.org.br/>. Acesso em: 20 jan 2020.

TRANSPARÊNCIA, INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção.** 2019. Disponível em [https:// https://transparenciainternacional.org.br/ipc/](https://https://transparenciainternacional.org.br/ipc/). Acesso em 20 jan. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2009). **Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries.** Transparency International, Berlin, Disponível em [www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative\\_to\\_silence\\_whistleblower\\_protection\\_in\\_10\\_european\\_countries](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries). Acesso em 20 jan. 2020.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2013). **International Principles for Whistleblower Legislation: Best Practices for Laws to Protect Whistleblowers and Support Whistleblowing in the Public.** Interest, Transparency International, Berlin. Disponível em: [www.transparency.org/whatwedo/pub/international\\_principles\\_for\\_whistleblower\\_legislation](http://www.transparency.org/whatwedo/pub/international_principles_for_whistleblower_legislation).

TRANSPARENCY INTERNATIONAL (2015). **Speak Up Report.** Transparency International, Ireland, [www.transparency.ie/sites/default/files/15\\_TI\\_Ireland\\_Speak\\_Up\\_Report.pdf](http://www.transparency.ie/sites/default/files/15_TI_Ireland_Speak_Up_Report.pdf).

VALENCIA, M. **Year of the bounty hunter**, 17 November 2011, From The World in 2012 print edition, The Economist, <http://www.economist.com/node/21537931>.

WALLACE, Byrne (2014), Publications and Insights: **Q&A on the Protected Disclosure Act**, Dublin, <http://byrnewallace.com/qa-on-the-protected-disclosure-act2014.html>, (accessed 25 July 2015).

WEBER, MAX. **O Que é Burocracia. Conselho Federal de Contabilidade**. Disponível em: [http://bluehost1.cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro\\_burocracia\\_diagramacao.pdf](http://bluehost1.cfa.org.br/wp-content/uploads/2018/02/40livro_burocracia_diagramacao.pdf). Acesso em 25 fev. 2020.

WHITTON, H. (2008), **Making whistleblower protection work: elements of an effective approach**. U4 Anti Corruption Research Centre, Bergen. Disponível em: [www.u4.no/publications/making-whistleblowerprotection-work-elements-of-an-effective-approach/download-asset/117](http://www.u4.no/publications/making-whistleblowerprotection-work-elements-of-an-effective-approach/download-asset/117).

WHITTON, H. **Making whistleblower protection work: elements of an effective approach**, U4 Anti Corruption Research Centre, Bergen, [www.u4.no/publications/making-whistleblowerprotection-work-elements-of-an-effective-approach/download-asset/117](http://www.u4.no/publications/making-whistleblowerprotection-work-elements-of-an-effective-approach/download-asset/117), 2008.

ZENKNER, Marcelo. **Integridade Governamental e Empresarial**. Belo Horizonte, Editoria Fórum. 2019, p. 321.

## APÊNDICES

### Apêndice 1 - *Survey*

---

#### **Termo de consentimento**

##### PESQUISA ANÔNIMA

Nem você, nem sua organização serão identificados.

Prezado(a) Participante,

Meu nome é Fabiana Vieira Lima, servidora pública federal. Gostaria de sua ajuda para responder a este questionário, cujo objetivo é analisar a viabilidade de um programa de proteção ao servidor público denunciante de boa fé e fatores relacionados à denúncia de irregularidades no serviço público. Esta pesquisa acadêmica é decorrente do mestrado em administração pública que estou cursando na Fundação Getúlio Vargas. Este estudo visa o aprimoramento do serviço público e o combate à corrupção. Suas respostas são muito importantes e serão mantidas confidenciais e analisadas apenas de forma agregada. Nem você, nem sua organização serão identificados. Não há riscos relacionados à sua participação. Nesta pesquisa, não existem respostas certas ou erradas.

Contato da Pesquisadora:

Fabiana Vieira Lima fabivlima@gmail.com /fone (61) 99662-3430

Comitê de Conformidade Ética em Pesquisa Envolvendo Seres Humanos da Fundação Getúlio Vargas - CCE/FGV: Praia de Botafogo, 190, sala 536, Botafogo, Rio de Janeiro, RJ, CEP 22250-900. Telefone (21) 3799-62116. E-mail: etica.pesquisa@fgv.br

Ao clicar no botão abaixo, você declara que entendeu os objetivos e benefícios da sua participação, e que concorda em participar.

#### **Bloco A: Demográficas**

Qual seu sexo?

- Feminino
- Masculino
- Prefiro não informar

Qual sua idade

- Menor que 30 anos
- De 30 a 39 anos
- De 40 a 49 anos
- De 50 a 59 anos
- Maior 59 anos

Qual seu vínculo funcional?

- Servidor público efetivo
- Ocupante de cargo comissionado sem vínculo
- Militar
- Empregado público
- Servidor temporário
- Funcionário terceirizado
- Estagiário
- Outros

Você está aposentado (ou na reserva, se for militar)?

- Não
- Sim, atualmente não desempenho nenhuma atividade no setor público

( ) Sim, mas continuo atuando no serviço público (ex., recontratado, cargo comissionado, etc.)

Quanto tempo de serviço público você possui?

- ( ) Até 5 anos  
 ( ) De 6 a 15 anos  
 ( ) De 16 a 26  
 ( ) De 26 a 35 anos  
 ( ) Acima de 35 anos

Trabalha em que esfera da administração pública?

- ( ) Federal  
 ( ) Estadual  
 ( ) Municipal

Qual o seu nível de escolaridade?

- ( ) Ensino médio  
 ( ) Graduação  
 ( ) Especialização (pós lato -sensu)  
 ( ) Mestrado  
 ( ) Doutorado

Atualmente você ocupa cargo de chefia ou direção?

- ( ) Sim  
 ( ) Não

Em qual Estado da Federação você trabalha?

( )

Em qual Estado da Federação você nasceu?

( )

### Bloco B: Irregularidades e Denúncia

Indique quantas vezes, aproximadamente, ao longo de sua carreira no setor público, você já observou ou tomou conhecimento das seguintes irregularidades cometidas por agentes públicos (superiores, pares ou subordinados) na organização em que você trabalha/trabalhava. Indique apenas as irregularidades que você possui alto grau de certeza sobre sua ocorrência.

	Nunca ou não tenho certeza	Uma vez	De 2 a 4 vezes	5 ou mais vezes
Obtenção de vantagens econômicas indevidas, tal como recebimento de propina, ou qualquer fraude visando desvio de verba pública para benefício próprio ou de terceiros	( )	( )	( )	( )
Desperdício ou mau uso de recursos públicos (uso em desacordo com o interesse público ou finalidade do órgão)	( )	( )	( )	( )

Uso do órgão público (ex., seus bens, instalações ou serviços) ou da autoridade do cargo público em benefício pessoal ou de conhecidos/familiares	( )	( )	( )	( )
Assédio moral ou sexual, ou ato discriminatório (por motivo de cor, gênero, religião, etc.) contra funcionário público ou beneficiário do serviço público	( )	( )	( )	( )
Irregularidades administrativas, como manipulação de informações em documentos, não seguir os devidos processos legais, falta de impessoalidade/publicidade dos atos administrativos, etc.	( )	( )	( )	( )

Alguma vez você já suspeitou que algum colega de trabalho, chefe ou qualquer servidor público tivesse um patrimônio incompatível com sua renda. Por exemplo, tinha um padrão de consumo acima do que sua renda permitiria?

- ( ) Sim  
( ) Não

A irregularidade mais grave que você já tomou conhecimento ao longo da sua carreira foi cometida, principalmente, por seus:

- ( ) Superiores  
( ) Colegas (pares)  
( ) Subordinados

Ao longo de sua carreira, você já tomou alguma das ações listadas abaixo após observar ou tomar conhecimento de uma irregularidade? Se sim, informe quantas vezes você tomou cada ação.

	Nunca ou não tenho certeza	Uma vez	De 2 a 4 vezes	5 ou mais vezes
Relatei os fatos irregulares a colegas de trabalho.	( )	( )	( )	( )
Relatei as irregularidades aos meus superiores.	( )	( )	( )	( )
Denunciei oficialmente (por escrito) as irregularidades aos meus superiores.	( )	( )	( )	( )
Denunciei as irregularidades a um órgão de controle.	( )	( )	( )	( )
Denunciei as irregularidades pelo site da ouvidoria.	( )	( )	( )	( )
Denunciei as irregularidades por correio ou outro meio.	( )	( )	( )	( )
Orientei pessoalmente o agente público que cometeu as irregularidades.	( )	( )	( )	( )

### **Bloco C: Se Denunciou**

Suas denúncias foram:

- ( ) Sempre anônimas
- ( ) Na maioria das vezes anônimas
- ( ) Cerca de metade das vezes anônimas
- ( ) Na maioria das vezes identificadas
- ( ) Sempre identificadas

O quanto você concorda com a seguinte afirmação:

	Discordo totalmente	Discordo um pouco	Não concordo, nem discordo	Concordo um pouco	Concordo totalmente
Com base na(s) minha(s) denúncia(s), os superiores tomaram ações efetivas para resolver as irregularidades e responsabilizar os agentes públicos envolvidos.	( )	( )	( )	( )	( )
Com base na(s) minha(s) denúncia(s), os órgãos de controle tomaram ações efetivas para resolver as irregularidades e responsabilizar os agentes públicos envolvidos.	( )	( )	( )	( )	( )

Você já sofreu algum tipo de retaliação dos seus superiores por ter denunciado/relatado irregularidades?

- ( ) Não  
( ) Sim

se possível detalhe abaixo o tipo de retaliação

---

Você já sofreu algum tipo de retaliação dos seus pares e colegas por ter denunciado/relatado irregularidades?

- ( ) Não  
( ) Sim

se possível detalhe abaixo o tipo de retaliação

---

Se no futuro um amigo próximo seu se deparasse com irregularidades similares às que você denunciou/relatou, qual seria seu conselho para seu amigo? Ou seja, com base na sua experiência anterior como denunciante, você recomendaria ao seu amigo denunciar/relatar as irregularidades?

- ( ) Certamente sim  
( ) Provavelmente sim  
( ) Provavelmente não  
( ) Certamente não

Existe algo mais que você queira comentar sobre sua experiência como denunciante? Se sim, escreva abaixo.

---

#### **Bloco D: Se não denunciou**

Selecione de 0 (zero) a 5 (cinco) motivos que mais influenciaram a sua decisão de não denunciar irregularidades cometidas por agentes públicos observadas por você ao longo da sua carreira.

- ( ) Risco à Segurança Pessoal - Receio de por a minha integridade física e a da minha família em risco.  
( ) Consequências Profissionais - Risco de perder o emprego ou cargo, sofrer perseguição no trabalho, ter minha carreira prejudicada, ter uma avaliação de desempenho ruim, entre outras consequências profissionais.

- ( ) Reação dos colegas Receio de ser hostilizado pelos colegas (ser apontado como "dedo duro"), perder amigos e não ter mais um bom ambiente de trabalho, entre outras possíveis consequências.
- ( ) Proteção dos colegas - Sentimento de lealdade aos colegas. Não querer causar um prejuízo grande na carreira e vida dos colegas denunciados.
- ( ) Proteção da organização - Receio de causar um dano à imagem da organização ou de criar ainda mais problemas para a organização.
- ( ) Falta de confiança no sistema - Descrença de que os fatos denunciados serão devidamente apurados e que serão tomadas ações efetivas pelos órgão de controle ou superiores.
- ( ) Falta de tempo - Denunciar daria muito trabalho e tomaria mais tempo do que eu poderia dispendir.
- ( ) Falta de instrução - Desconhecimento sobre os canais de denúncia existentes ou falta de instrução sobre como realizar denúncias.
- ( ) Princípios pessoais - Denunciar, principalmente de forma anônima, vai contra os meus princípios pessoais. É um ato covarde e imoral.
- ( ) Receio de Ser Processado - Receio de ser processado injustamente por calúnia, difamação, injúria, ou outro motivo.

Caso exista outro motivo para você não ter denunciado (não citado acima), informe abaixo:

### **Bloco E: Se nunca viu irregularidade**

Selecione de 0 (zero) a 5 (cinco) motivos que mais influenciariam a sua decisão de não denunciar irregularidades, caso você venha a observar alguma.

- ( ) Risco à Segurança Pessoal- Receio de por a minha integridade física e a da minha família em risco.
- ( ) Consequências Profissionais -Risco de perder o emprego ou cargo, sofrer perseguição no trabalho, ter minha carreira prejudicada, ter uma avaliação de desempenho ruim, entre outras consequências profissionais.
- ( ) Reação dos colegas -Receio de ser hostilizado pelos colegas (ser apontado como "dedo duro"), perder amigos e não ter mais um bom ambiente de trabalho, entre outras possíveis consequências.
- ( ) Proteção dos colegas - Sentimento de lealdade aos colegas. Não querer causar um prejuízo grande na carreira e vida dos colegas denunciados.
- ( ) Proteção da organização - Receio de causar um dano à imagem da organização ou de criar ainda mais problemas para a organização.
- ( ) Falta de confiança no sistema - Descrença de que os fatos denunciados serão devidamente apurados e que serão tomadas ações efetivas pelos órgão de controle ou superiores.
- ( ) Falta de tempo - Denunciar provavelmente daria muito trabalho e tomaria mais tempo do que eu poderia dispendir.
- ( ) Falta de instrução - Desconhecimento dos canais de denúncia existentes ou falta de instrução sobre como realizar denúncias.
- ( ) Princípios pessoais -Denunciar, principalmente de forma anônima, vai contra os meus princípios pessoais. É um ato covarde e imoral.
- ( ) Receio de Ser Processado - Receio de ser processado injustamente por calúnia, difamação, injúria, ou outro motivo.

Caso exista outro motivo para você não denunciar (não citado acima), informe abaixo:

### **Bloco F: Garantias e questões finais**

Na sua avaliação, quais dos itens abaixo são mais importantes para constar em um programa de proteção ao servidor público de boa-fé que pretenda apresentar denúncia de corrupção, desperdício de recursos públicos e outras irregularidades? Selecionar de 0 (zero) a 6 (seis) fatores.

- ( ) Proteção à identidade do denunciante.
- ( ) Proteção à segurança física e integridade do denunciante.
- ( ) Garantia de manutenção da renda, do cargo e função.
- ( ) Garantia de investigação contra atos que atentam contra a vida, integridade e liberdade do denunciante.
- ( ) Garantia de que os fatos denunciados serão realmente tratados e analisados.
- ( ) Garantia de não responder a processo de retaliação e calúnia.
- ( ) Garantia de escolha, se necessário, de novo local de trabalho, inclusive com remoção de cidade.

- Garantia de assistência jurídica no caso de processos administrativos ou judiciais que envolvam o assunto.
  - Possível incentivo financeiro no caso de êxito na recuperação do dano ao erário.
  - Garantia de acompanhamento médico ou psicológico, caso necessite, durante o processo de colaboração aos órgãos de investigação.
  - Apoio governamental para saída do país e permanência no exterior em situações de emergência ou alto risco de vida.
  - Garantia da existência de órgão ou colegiado com poderes decisórios para analisar, sustar ou paralisar, liminarmente, qualquer ato com indícios de possível prejuízo ou perseguição ao servidor que apresentou a denúncia.
- Existe outra garantia que você julgue importante e não está listada acima? Se sim, especifique abaixo:
- 

Você conhece os canais para comunicar irregularidades caso pretenda apresentar alguma denúncia?

- Sim, conheço bem os canais.
- Tenho uma boa ideia sobre os canais.
- Tenho uma vaga ideia sobre os canais.
- Não, desconheço os canais.

Qual dos canais abaixo você recomendaria como o mais efetivo para realizar uma denúncia?

- Site da Ouvidoria
- E-mail dos órgãos de controle
- E-mail das corregedorias
- Carta enviada pelos correios
- Outros. Especificar: \_\_\_\_\_

Como você avalia os canais de comunicação de irregularidades do seu órgão ou do Poder Executivo?

- Não tenho dados para avaliar
- Não conheço os canais
- Muito ruim
- Ruim
- Médio
- Bom
- Muito bom

Ao longo de sua carreira, você observou ou tomou conhecimento de algum caso de denúncia caluniosa no local onde você trabalha/trabalhava cujo objetivo principal do denunciante era prejudicar o denunciado?

- Sim
- Não

Você já foi alvo de alguma denúncia ao longo de sua carreira no serviço público?

- Sim
- Não

Você considera que a denúncia feita contra você foi caluniosa?

- Sim, totalmente.
- Em parte.
- Não.

Esta é a penúltima seção deste questionário (você está perto do fim)

Informe o quanto você concorda com as seguintes afirmações:

	Discordo totalmente	Discordo um pouco	Não concordo, nem discordo	Concordo um pouco	Concordo totalmente
Prestar um serviço público relevante para a sociedade é muito importante para mim	( )	( )	( )	( )	( )
Eu sou frequentemente lembrado pelos eventos diários sobre o quanto nós dependemos uns dos outros	( )	( )	( )	( )	( )
Fazer a diferença na sociedade significa mais para mim do que minhas conquistas pessoais	( )	( )	( )	( )	( )
Estou preparado para fazer enormes sacrifícios pelo bem da sociedade	( )	( )	( )	( )	( )
Eu não tenho medo de ir à luta pelos direitos dos outros, ainda que isso signifique ser ridicularizado.	( )	( )	( )	( )	( )

## Bloco G: Experimento

### Cenário 1

Antes de terminarmos o questionário, considere o seguinte cenário hipotético: Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo comissionado sem vínculo. Como sua esposa está desempregada, atualmente sua família depende muito da sua renda e a situação financeira deles é ruim. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu chefe parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu chefe sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu chefe simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### Cenário 2

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo comissionado sem vínculo. Como sua esposa está desempregada, atualmente sua família depende muito da sua renda e a situação financeira deles é ruim. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu colega parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu colega

sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu colega simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### **Cenário 3**

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo comissionado sem vínculo. Como sua esposa tem um bom emprego, sua família não depende tanto da sua renda e a situação financeira deles é boa. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu chefe parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu chefe sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu chefe simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### **Cenário 4**

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo comissionado sem vínculo. Como sua esposa tem um bom emprego, sua família não depende tanto da sua renda e a situação financeira deles é boa. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu colega parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu colega sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu colega simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### **Cenário 5**

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo efetivo após aprovação em cargo público. Como sua esposa está desempregada, atualmente sua família depende muito da sua renda e a situação financeira deles é ruim. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu chefe parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu chefe sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu chefe simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### **Cenário 6**

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo efetivo após aprovação em cargo público. Como sua esposa está desempregada, atualmente sua família depende muito da sua renda e a situação financeira deles é ruim. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu colega parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu colega sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu colega simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### **Cenário 7**

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo efetivo após aprovação em cargo público. Como sua esposa tem um bom emprego, sua família não depende tanto da sua renda e a situação financeira deles é boa. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu chefe parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu chefe sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu chefe simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

### **Cenário 8**

Guilherme é casado, tem um filho e trabalha no Ministério X há sete anos em cargo efetivo após aprovação em cargo público. Como sua esposa tem um bom emprego, sua família não depende tanto da sua renda e a situação financeira deles é boa. No trabalho, ultimamente, Guilherme notou que seu colega parece estar favorecendo a empresa X em vários contratos de compras. Quando ele perguntou ao seu colega sobre os critérios técnicos que claramente não haviam sido seguidos na adjudicação de vários desses contratos, seu colega simplesmente respondeu: "é assim que as coisas são", claramente destinado a que a discussão terminasse ali.

Sabendo como a administração pública brasileira funciona e que Guilherme é um funcionário público íntegro, qual seria o provável curso de ação de Guilherme? Coloque-se na situação dele e classifique cada uma das ações abaixo.

	Extremamente improvável	Improvável	Nem provável, nem improvável	Provável	Extremamente provável
Buscaria transferência para outra área.	( )	( )	( )	( )	( )
Faria uma representação (não-anônima) à autoridade competente para apuração.	( )	( )	( )	( )	( )
Buscaria não participar dos processos envolvendo a empresa X.	( )	( )	( )	( )	( )
Faria uma denúncia anônima pela ouvidoria ou a algum órgão de controle.	( )	( )	( )	( )	( )
Informaria aos envolvidos que a conduta deles não estaria correta.	( )	( )	( )	( )	( )

Caso você acredite que Guilherme tomaria outra providência (não listada acima), informe abaixo qual seria essa providência:

---

Muito obrigada pela sua participação! Suas respostas serão tratadas de forma anônima e agregada  
 Fabiana Vieira Lima  
 fabivlima@gmail.com /fone (61) 99662 3430

## Apêndice 2 - Roteiro de entrevista com os corregedores

Roteiro de entrevista realizado pela aluna Fabiana Vieira Lima com os Corregedores do Poder Executivo Federal para contribuição ao trabalho final de Mestrado em Gestão Pública da turma PGFN da EBAPE/FGV.

1. Informações iniciais sobre o objetivo da pesquisa, autorização para gravar em áudio e solicitação para que não apresente algum dado sigiloso que não possa constar do trabalho e apresentação do Termo de Consentimento.
2. Identificação do entrevistado:
  - a) Me fale um pouco sobre sua formação acadêmica, sua experiência no serviço público e na atuação disciplinar.
3. Percepção sobre os servidores em relação à apresentação de denúncias:

- a) Você já recebeu servidores que queiram apresentar denúncias e percebeu que eles tinham medo ou receio de representar?
  - b) Qual a frequência que isso ocorre ou ocorreu?
  - c) Você já conseguiu identificar as principais razões para que os servidores tenham receio de apresentar denúncias?
  - d) Você acredita que os servidores tenham algum receio de denunciar irregularidades?
  - e) Que tipo de orientação você já ofereceu ou ofereceria para os servidores que se apresentassem com medo de representar contra irregularidades?
4. Percepção da implantação de um programa de proteção ao servidor público que pretendesse apresentar denúncia de irregularidades:
- a) Você acredita que a implantação de um programa de proteção ao servidor público seria positiva e se isso poderia contribuir para que aumentasse o número de representações contra irregularidades?

#### 6. Agradecimentos finais.

#### Apêndice 3 - Relação de corregedores entrevistados

<i>Corregedor do Ministério da Saúde</i>
<i>Corregedor da Advocacia Geral da União</i>
<i>Corregedor Geral da União</i>
<i>Corregedor do Ministério da Justiça</i>
<i>Corregedor do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação</i>
<i>Corregedor da Secretaria da Receita Federal do Brasil</i>
<i>Corregedor da Ministério da Cidadania</i>
<i>Corregedor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS</i>

#### Apêndice 4 - Relato da servidora Fernanda

*Sou natural do interior do estado de São Paulo e formada numa das melhores universidades do país, com doutorado em curso de pós graduação com nota máxima na CAPES. Terminado o doutorado prestei concurso para cargo de Analista no Governo Federal, com lotação em Brasília/ DF. Fui aprovada e entrei em exercício em janeiro de 2010. Junto comigo foi chamado outro servidor para a mesma lotação, que irei chamar de André. Fomos recebidos pelo coordenador da área de forma irônica, usando termos chulos, de forma tão inesperada que não me esqueço até hoje. Outro servidor, que vou chamar de Felipe, também nos recebeu, era conhecido do André e tinha entrado no mesmo concurso, em 2018, embora tenha tomado posse antes de nós. Vim morar em Brasília sozinha. André me ajudou a me localizar, pesquisar moradias... Fui morar em uma kitnet, perto do trabalho. Felipe morava perto e me dava carona para o trabalho praticamente todos os dias. Nessa época Felipe era receptivo, brincalhão. Tínhamos todos um bom relacionamento. Eu e André fomos, com o passar do tempo, conhecendo melhor a legislação afeita ao tema do nosso trabalho. Não tivemos apoio dos colegas, tivemos que aprender a muito custo. Após pouco mais de 1 ano de trabalho começamos a perceber que algumas coisas não estavam sendo executadas conforme as normas infra legais estabelecidas. Não nos sentimos confortáveis com essa situação e passamos a questionar a chefia, que vou chamar de Rodrigo, e aos demais colegas. Nossas dúvidas e questionamentos*

foram muito mal recebidos, mas de nenhuma forma a questão era justificada ou esclarecida pelos demais. Nesse momento o mal-estar começou a se instalar. Com esse cenário sugerimos que fosse feita uma consulta à Consultoria Jurídica do Ministério. Foi o estopim de uma discussão tão inflamada e inesperada que acabou com Felipe me agredindo verbalmente, se referindo a mim como “analfabeta” e inclusive chegando muito perto de me agredir fisicamente. Ao me levantar da cadeira e ir em direção à porta para apanhar um copo de água (e tentar me acalmar) fui bruscamente interpelada por Felipe, que se colocou em meu caminho de maneira muito próxima à mim, impedindo minha passagem ao mesmo tempo em que afirmava que eu não iria sair da sala. A situação foi contornada por André e por outros colegas presentes na sala, todos pedindo calma. André me puxou pelo braço por temer por minha integridade física e me tirou da sala. Foi um choque para mim. Ao mesmo tempo em que me revoltava ter sido desrespeitada daquela forma eu temia por meu emprego. Nunca havia trabalhado antes, não conhecia o serviço público e sabia que Felipe era protegido pela chefia, adulado pelas partes interessadas e por relatores. Os relatores eram beneficiados pela formulação de pareceres completos, retirando deles a carga de trabalho e agilizando seus pareceres. Já os interessados se beneficiavam de seus favores, substituindo documentos nos processos, dando andamento a documentos ainda sem registro no protocolo, antecipando decisões... Todos me diziam que era muito difícil provar assédio moral, e que um processo administrativo desse tipo poderia até mesmo se voltar contra mim. Nem boletim de ocorrência eu fiz, por medo. Na época nem sabia da existência da corregedoria no Ministério. A partir daquele dia minha vida se transformou. Os ataques velados passaram a ser frequentes. O ambiente se tornou extremamente hostil. Assuntos como porte de armas eram mencionados entre olhares e risos. Diariamente éramos afrontados com piadas, com comentários indiretos diversos, até sobre nossa saúde mental. Sempre com o baixo calão envolvido. A chefia fazia que não via. Em reuniões éramos desqualificados constantemente, sempre por Felipe. Os demais, sempre em silêncio, testemunhando e se calando. O tempo foi passando, chefias foram mudando, até que chegamos à chefe que vou chamar de Amélia. Amélia chegou muito disponível, aberta a sugestões. Em uma conversa em nossa sala (eu dividia a sala com André desde que entramos na repartição) comentamos sobre o que entendíamos ser a tal ilegalidade, sobre nosso pedido frustrado de consulta à Conjur e sobre o assédio ocorrido. Ela foi evasiva. Mas fez a consulta à Conjur. Nunca tivemos acesso a este processo e somente soubemos, de forma indireta, que o tal procedimento seria ajustado conforme nós havíamos entendido ser o correto desde o início. Nem por isso os ataques diminuíram, pelo contrário, se intensificaram, afinal, de alguma forma nossas ideias e nossa integridade estavam causando alterações indesejadas no funcionamento da repartição. Felipe tinha o hábito de nos confrontar no corredor, nos encarando e nos submetendo a praticamente encostar na parede para não esbarrar nele. Em uma ocasião, ao passar por uma porta indo em direção ao gabinete da repartição onde ficava a impressora, me distraí e nesse momento, num local de menor espaço disponível, eu e Felipe nos esbarramos. Ocorre que Felipe, embora seja baixo, possui musculatura muito desenvolvida, fruto de seu trabalho diário em academia. Por incrível que pareça ele reagiu gritando algo que nem me lembro mais o que foi especificamente, mas me culpando, com se eu tivesse dado um “encontrão” nele de propósito. Das 3 secretárias que estavam na sala, nenhuma sequer levantou os olhos quando botei os pés na sala para não ter que comentar o ocorrido. No dia seguinte Amélia me chamou em sua sala e me disse que Felipe tinha pedido para que eu saísse da repartição, do contrário ele sairia. Eu disse que isso era um absurdo, que eu não havia feito nada para essa pessoa, muito pelo contrário, eu suportava diariamente suas afrontas. Ela disse que gostava muito do trabalho dos 2, que não gostaria de perder nenhum de nós, mas que eu deveria ficar quieta, pois ela não podia permitir que Felipe saísse, pois se isso ocorresse ela poderia até perder seu cargo e sua comissão. Nesse momento

*eu tive ainda mais medo de Felipe, pois se uma chefe me confessou que poderia perder seu DAS por conta dele era porque suas costas eram mesmo muito quentes. Segui minha vida, tentando evitar até mesmo contato visual com Felipe. Tivemos uma visita de uma equipe do RH do ministério para gestão de conflitos. Eram 2 servidores do RH, Amélia, e todos os demais membros da coordenação. Após uma breve introdução do RH, muito genérica e sem citar nenhuma situação real relacionada à nossa repartição, Felipe passou a fazer piadas e chegou a dizer que “algumas pessoas ali precisavam tomar uns remedinhos, porque não batiam bem da cabeça”. Ninguém abriu a boca para confrontá-lo, para colocá-lo em seu lugar, para pedir que respeitasse os demais presentes. E assim terminou a primeira e única reunião com o RH sobre gestão de conflitos.*

*A essa altura já havia sido criada uma imagem de mim, André e Laura (uma servidora que entrou na repartição posteriormente, mas cuja moral se assemelhava à nossa). Essa imagem era de que éramos complicados, de difícil relacionamento, implicantes. Tudo por que não fazíamos as coisas da mesma forma que eles: não dávamos jeitinho para interessado, não elaborávamos pareceres para membro, não ridicularizávamos os membros que, em minoria, não conseguiam fazer valer suas convicções. Quanto a isso sofríamos na verdade, por ver, ao final de cada reunião, estes membros sendo ridicularizados e ofendidos às suas costas. O tempo foi passando. Tínhamos uma reunião mensal, onde os membros da junta deliberavam sobre os itens pautados. Nosso trabalho era oferecer assistência administrativa e técnica aos membros e organizar as reuniões. Em certa ocasião tivemos uma reunião na repartição em que eu coloquei uma situação que havia ocorrido no mês anterior sobre a pauta das reuniões mensais. A nossa repartição era subdividida em 2 seções e os itens que eram avaliados por ambas deveriam ir para a pauta juntos, quando já tivessem sido definidos os relatores para cada uma delas. Em várias ocasiões a outra seção, onde Rodrigo trabalhava, coloca itens na pauta sem sequer ter nos informado da sua existência e na pauta aparecia como se o relator da nossa seção estivesse “a definir”. Naquela reunião da repartição eu argumentei que este não era o procedimento acordado e que gostaria que não ocorresse novamente, pois expunha o trabalho da nossa seção como ineficiente. A partir deste dia Rodrigo, que era chefe substituto, nunca mais me dirigiu a palavra, nem para um bom dia. Como parte do trabalho, haviam reuniões mensais de uma junta para deliberações. Essas reuniões eram gravadas e era elaborada uma ata, sendo esse serviço prestado por uma empresa terceirizada. Normalmente um mesmo servidor, aqui chamado de Oswaldo, permanecia conduzindo a mesa juntamente com um dos membros da junta. Em determinado momento este servidor pediu à chefia que todos os servidores passassem a conduzir a mesa, em rodízio. Nós sabíamos que era parte do trabalho deste servidor que conduzia a mesa realizar a contagem das votações com a identificação do voto de cada um dos membros da junta. A votação era item importante para compor a ata, e por isso deveria ser revisado antes de ser publicado. Ocorre que, mais uma vez, os procedimentos na repartição eram desviados também nesse ponto específico. Oswaldo mandava para a empresa responsável pela ata os seus apontamentos, e a partir deles a ata era elaborada, retirando a possibilidade de dupla checagem da informação. Quando chegou a minha vez de conduzir a mesa, estabeleci toda uma metodologia, pois as votações eram muito rápidas e eu tenho muita dificuldade em memorizar nomes, nomes que mudavam com alguma frequência. Fui até uma papelaria, organizei uma tabela para anotação de cada item da pauta. Após a reunião, a funcionária da empresa veio até mim e me pediu as minhas anotações. Não concordei em entregar a ela as anotações e, após muita insistência por parte da funcionária, pedi para que ela realizasse seu trabalho e eu realizaria o meu em seguida. No dia seguinte Amélia me chamou em sua sala, juntamente com Rodrigo, que era seu substituto e amigo íntimo de Felipe. Me disse que havia sido feita uma reclamação, de que eu teria sido grossa com a*

*funcionária da empresa terceirizada. Eu me defendi, mas o discurso da chefe continuava o mesmo. Rodrigo sequer me olhava. Fui frontalmente acusada de ser de difícil trato com os colegas, de não colaborar para um ambiente de trabalho positivo. Toda a situação completamente invertida, por aqueles dois chefes que estavam plenamente cientes desta inversão. Eu fiquei horrorizada, falei que nós (eu, André e Laura) é que éramos frequentemente hostilizados, colocados contra a parede, pressionados. André e Laura sofreram muitos abusos também, sentiam a mesma pressão que eu sentia e na verdade a cada dia, a cada situação em que um de nós era massacrado, os outros 2 sofriam junto. Só ficávamos de pé graças ao apoio mútuo. Amélia continuou insistindo, dizendo que isso era motivo para um processo administrativo. Eu argumentei que era a palavra de 3 servidores (André e Laura estavam presentes na ocasião em que a funcionária da empresa terceirizada me interpelou pedindo as anotações), contra a palavra e uma funcionária de empresa terceirizada. Argumentei que não fiz nada que não estivesse previsto no contrato de Degravação e Ata, pois era atribuição deles elaborar a Ata, e minha revisá-la. Tomei coragem e indaguei à Amélia, se era eu realmente quem não contribuía para o bem-estar da equipe, se ali mesmo estava presente um servidor (Rodrigo) que, sem eu ter feito nada além de um pedido, respeitoso, deixou de me dirigir a palavra. Não obtive nenhuma resposta, de nenhum dos presentes. A reunião terminou e eu saí dali arrasada. Chorei, jurei que nunca mais voltaria àquele lugar, que aquelas pessoas não mereciam toda minha dedicação e meu esforço, todos os anos que eu havia dedicado àquela repartição. Não sabia o que fazer, não sabia a quem pedir ajuda. E, acima de tudo, eu tinha muito medo de perder meu emprego. No dia seguinte lá estava eu novamente e novamente fui chamada para uma reunião para tratar do mesmo tema, agora com Amélia, Rodrigo, Diogo (fiscal do contrato de degravação e ata) e Inês (chefe de Amélia). Imediatamente pedi à Laura que me acompanhasse na reunião. Entramos juntas e Inês não queria que ela ficasse, disse que ela não havia sido chamada para a reunião. Laura respondeu que ela estava presente no momento do ocorrido e que não sairia da sala. Nossa, como aquele gesto me apoiou naquele momento. As acusações foram as mesmas, a única diferença foi que Laura me defendeu, dizendo que eu estava dizendo a verdade. Com isso os demais tiveram que baixar suas armas e Inês pediu que Diogo revisasse o contrato de degravação e que eu refletisse melhor sobre a minha alegada hostilidade. Nesse dia eu precisei de ajuda psiquiátrica. Eu estava completamente exausta, chorando muito, e muito nervosa. Por sorte eu já me consultava para tratamento de minha distímia e consegui uma consulta para o mesmo dia. Meu psiquiatra me afastou e me passou o ansiolítico Frontal, para me tirar daquele estado de nervos. Coincidência ou não, meu colega André também vinha fazendo tratamento para depressão há algum tempo. Sofria de dores de cabeça frequentes e um problema com seu pescoço, que de tempos em tempos travava, sempre após uma situação estressante. Nesse momento do auge da nossa dor, Laura também precisou de ajuda psiquiátrica, pois não estava mais conseguindo lidar com a pressão no trabalho. Ao mesmo tempo em que não suportava mais entrar ali, não aceitava a ideia de ser expulsa sem ter feito nada errado. De ser vítima de assédio e ainda sair como a “difícil”. Quando voltei da licença médica Amélia me chamou em sua sala e me disse que haviam decidido que eu deveria sair da repartição. Eu fiquei indignada. Disse que eu havia passado num concurso para aquela vaga. Que meu currículo era completamente compatível, que nunca havia recebido uma única reclamação sobre o meu trabalho e que eu não iria sair. Eu perguntei quem havia tomado essa decisão, se ela estava novamente sendo pressionada por André. Ela disse que não, que havia ocorrido uma reunião com toda a repartição e que tinha sido unânime. Nesse momento eu me levantei e disse que se esse era o caso, eu gostaria de saber dos meus colegas em que momento dos nossos anos de convivência eu havia de alguma forma os ofendido ou mau tratado. E saí da sala, perguntando inicialmente para as 3 secretárias que ali estavam. Amélia perdeu a compostura e começou a falar alto, dizendo que*

*eu era a responsável pela discórdia e pela separação da repartição. Eu! Bom, para resumir a maioria esmagadora dos que ali se encontravam me disseram que eu nunca os havia destrutado. Dois disseram que em alguns momentos me acharam mais exaltada, mas que sempre foi possível conversar e chegar a um entendimento. Todos relataram não ter ocorrido reunião nenhuma para discutir a minha saída da repartição. Por sorte minha nesse momento não estavam presentes Felipe nem Rodrigo. Continuei trabalhando até que chegou o momento da avaliação da equipe. Amélia me esculachou. Me deu notas baixíssimas, não apenas na questão da relação interpessoal, mas também no meu compromisso com o trabalho. André e Laura sofreram a mesma retaliação. Nossas notas foram o mínimo para que não perdêssemos nossa gratificação por desempenho. Mais uma vez precisei ser afastada do trabalho. Entrei com contestação, cujo impacto se deu apenas com relação à dedicação ao trabalho. Laura depois dessa avaliação pediu transferência para outra repartição, onde tinha conhecidos, e Inês a atendeu prontamente. Ficamos apenas eu e André. O ápice ocorreu num dia normal de trabalho. Fui solicitar à Lucas (responsável por elaborar a versão final da pauta, recebendo todos os itens separadamente e os disponibilizando em suas respectivas áreas) a inclusão em pauta de alguns itens dos quais eu era responsável e me foi informado por email que os itens já haviam sido colocados na pauta por outra servidora, que vou chamar de Rita. Eu tinha trabalhado naqueles itens. Eu era responsável por eles. Eu não havia sido informada sobre qualquer alteração na forma de compor a pauta ou na alteração de responsabilidade nos itens. Respondi o email dizendo que se tratava de uma completa falta de respeito com o meu trabalho. Lucas encaminhou email à chefia solicitando que ela esclarecesse o que deveria ser feito. Amélia mandou manter os itens conforme enviados por Rita. Pouco tempo depois Amélia entra na sala procurando por Laura, que estava afastada, com licença médica. André também não estava na sala. Quando ela percebeu eu estava sozinha já foi se retirando da sala. Eu levantei da mesa e perguntei se podia falar com ela por um momento. Ela andando já no corredor, de costas pra mim, disse que sim. Eu perguntei: como, se vc está de costas, andando? Ela entrou na primeira sala que encontrou, que era a sala de Lucas. Eu indaguei sobre o ocorrido com os itens de pauta, perguntei se havia ocorrido alguma alteração na forma de compor a pauta que eu não havia sido informada. Ela disse que era isso mesmo, que esse era o jeito de fazer a pauta, como se nunca tivesse sido de outra forma. Quando insisti, dizendo que nunca tinha sido dessa maneira, ela tentou finalizar a conversa dizendo que iria marcar uma reunião para esclarecer estes procedimentos. Eu cheguei ao meu limite e disse ali mesmo que eu não iria participar de reunião nenhuma. Ela para me intimidar, novamente, me disse que se eu não comparecesse teria que arcar com as consequências. Nesse momento eu decidi que jamais voltaria àquele lugar e respondi que não estaria na reunião pois estaria afastada pelo psiquiatra. Nesse dia mesmo reuni todas as minhas coisas e nunca mais voltei. Mais uma vez recorri ao meu médico, que, imediatamente me afastou e me advertiu sobre as possíveis consequências de voltar àquele ambiente hostil. Afastou também o meu marido, servidor público, para me amparar nesse momento tão delicado. Estavam todos muito preocupados. Pedi ajuda ao RH para me recolocar e para isso precisei da presença do meu marido para ter forças e relator todo o ocorrido. Claro que Amélia não colocou nenhum óbice à minha saída. Hoje estou em outra repartição, onde rio de gargalhar, onde sou valorizada e respeitada. Como passei 10 anos da minha vida num purgatório me sujeitando às mais diversas formas de humilhação só Deus sabe. Eu atribuo ao medo. Só quando a dor foi maior que o medo eu me libertei. André saiu logo em seguida. Uma semana depois. Com laudo do psiquiatra e pedindo junta médica, já que Amélia não queria liberar sua saída. Ela teve que ceder, para que não fosse constatado por junta médica a situação de extremo stress a que éramos submetidos todos os dias por anos. André foi quem encontrou esta repartição. Permanecemos juntos, unidos, mas agora felizes. Graças a Deus.*



## Apêndice 5 - Disposições de proteção de denunciante nas 41 Partes à Convenção Antissuborno

***Whistleblower protection provisions in the 41 Parties to the Anti-Bribery Convention***

*Relevant legal provisions on the protection of whistleblowers in OECD countries can be found in either one dedicated framework or in several legal provisions throughout the legal framework:*

Legal references for whistleblower protection in OECD countries	
Australia	Public Interest Disclosure Act 2013 Public Service Regulations (1999) Corporations Act (2001), No. 50, 2001 as amended
Austria	Civil Service Act 1979
Belgium	Law of 15 September 2013 relating to the reporting of suspected harm to integrity within a federal administrative authority by a member of its staff
Canada	Public Servants Disclosure Protection Act (2005) Criminal Code (R.S.C., 1985, c. C-46) (1985) (s. 425.1(1))
Chile	Law No 20,205 of 24 July 2007, Protection to the public official who denounces irregularities and faults to the probity principle (2007) Law No. 20, 205 on July 24, 2007 with provisions introduced in the Administrative Statute (Law No. 18,834), Administrative Statute for Municipal Officials (Law No. 18,834) Constitutional Organic Law of General Bases of the Administration of the State (Law No. 18,575)
Estonia	Anti-Corruption Act (2012)
France	Loi du 13 novembre 2007 n°1598 relative à la lutte contre la corruption crée l'art. L1161-1 du Code du travail (CT) [Law N°1598 of 13 November 2007 on Anti-Corruption establishing section L1161-1 of the Labour Code],  Loi du 29 décembre 2011 n°2011- 2012, relative au renforcement de la sécurité du médicament et des produits de santé crée l'art. L 5312-4-2 du code de santé public (CSP) [Law of 29 December 2011 N° 2011-2012 on reinforcing the safety of drugs and other health products establishing section L5312-4-2 of the Public Health Code],  Loi du 16 avril 2013 n°2013-316 relative à l'indépendance de l'expertise en matière de santé et d'environnement et à la protection des lanceurs d'alerte crée l'art. L 1351-1 du CSP [Law of 16 April 2013 N°2013-316 on the independence of health and environment expertise and on whistleblower protection establishing section L1351-1 of the Public Health Code],  Loi du 11 octobre 2013 n°2013-907 relative à la transparence de la vie publique article 25, Loi du 6 décembre 2013 n°2013- 1117 relative à la lutte contre la fraude fiscale crée l'art. L 1132-3-3 du CT et l'art. 6 ter A (Fonction publique) [Law of 11 October 2013 N°2013-907 on public life transparency, section 25; Law of 6 December 2013 N°2013-1117 against tax fraud establishing section L1132-3-3 of the Labour Code and section 6 ter A (Public Service)]
Germany	Bundesbeamtengesetz, Federal Civil Servants Act, section 62 (1), section 63 (2)
Greece	Civil Service Code (Law 3528/2007) Criminal Procedure Code (article 45B)

Legal references for whistleblower protection in OECD countries	
Hungary	Act CLXV. of 2013 on Complaints and Public Interest Disclosures
Ireland	Protected Disclosures Act (No.14 of 2014)
Iceland	Government Employees Act no. 70/1996
Israel	Protection of Employees Law, Exposure of Offenses of Unethical Conduct or Improper Administration (1997)
Italy	Anti-Corruption Law, Law no. 190/2012
Japan	Whistleblower Protection Act (2004)
Korea	Act on the Protection of Public Interest Whistleblowers (2011)
Luxembourg	Act 6104 of 13 February 2011 introducing article L271.1 to the Labour Code
Mexico	Federal Public Officials (Administrative Responsibilities) Act (2002) Federal Criminal Code (article 219(1))
Netherlands	Decree of 15 December 2009 regulating the reporting of suspected abuses in the civil service and the police
New Zealand	Protected Disclosures Act (2000)
Norway	Working Environment Act (2005)
Portugal	General Labour law in Public Function through the Act of Law 35/2014 and through Article 20 of Law no.25/2008, of 5 June and Article 4 of Law no. 19/2008
Slovak Republic	Act No. 307/2014 Coll. on Certain Aspects of Whistleblowing
Slovenia	Integrity and Prevention of Corruption Act (2010)
South Africa	Protected Disclosures Act 2000
Switzerland	Federal Personnel Act (2011)
Turkey	Regulation on Complaints and Applications of Civil Servants (1982)
United Kingdom	Public Interest Disclosure Act (1998)
United States	Whistleblower Protection Act (1989) False Claims Act (31 U.S.C. §§ 3729–3733) Sarbanes-Oxley Act (18 U.S.C.)

Fonte: Committing to Effective Whistleblower Protection - OCDE