



UNODC

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime



Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Guia de Recursos sobre **Boas Práticas na Proteção de Reportantes**

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

Guia de recursos sobre boas práticas na proteção de reportantes / Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime. -- Brasília: UNODC, 2022.
114 p.: il. (Coletânea: Anticorrupção e Integridade)

ISBN: 978-65-998660-4-3

ISBN: 978-65-998660-2-9 (Coletânea)

1. Anticorrupção. 2. Organizações Públicas. 3. Setor Público.
4. Integridade. I. Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime - UNODC.

CDD - 320

Francelle Cavalcante - Bibliotecária - CRB-1/2788

Índices para catálogo sistemático:

1. Ciências Políticas 320.

ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIMES
Viena

Convenção das Nações Unidas
contra a Corrupção

**Guia de Recursos
sobre Boas Práticas na
Proteção de Reportantes**



NAÇÕES UNIDAS
New York, 2015

© Nações Unidas, Agosto de 2015. Todos os direitos reservados mundialmente.

As designações utilizadas e a apresentação do material nesta publicação não sugerem a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas sobre a condição jurídica de qualquer país, território, cidade ou área, ou de suas autoridades, ou sobre a delimitação de suas fronteiras.

Este documento não foi publicado formalmente.

Produção editorial: Inglês, Seção de Edição e Biblioteca, Escritório das Nações Unidas em Viena.

Prefácio

A corrupção é um crime de amplas consequências e, no entanto, a maior parte dos incidentes de corrupção não é denunciada ou detectada. O principal motivo para a relutância das pessoas em denunciar é a impressão de que as autoridades não levarão a sério suas denúncias e de que nada será feito. Outros motivos de relutância incluem a falta de conhecimento sobre os mecanismos de denúncia disponíveis e o medo de retaliação.

Visto que diversas pesquisas sugerem que menos de 10% dos incidentes de corrupção são denunciados,* os Estados Partes devem enfrentar esses obstáculos com urgência, fortalecer a resposta eficaz às denúncias de corrupção e proteger os reportantes.

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção contém disposições pertinentes que servem de base para essas iniciativas e que são apresentadas e explicadas em detalhes neste Guia.

O Guia explica por que incentivar e proteger as pessoas que denunciam supostos casos de conduta corrupta é essencial para combater a corrupção. Serve de recurso para os Estados Partes na implementação das obrigações previstas na Convenção relacionadas à proteção de reportantes – cidadãos ou funcionários denunciadores (geralmente, pessoas que trabalham dentro de uma organização – pública ou privada – ou setor onde a irregularidade está ocorrendo e que são protegidas por lei contra retaliações ao fazerem denúncias a uma autoridade governamental ou às autoridades competentes). Adotar uma abordagem robusta sobre essa questão como uma preocupação legal, de política pública e de proteção do interesse público ajudará os Estados, autoridades e organizações em todos os setores a detectar e promover ação penal contra os infratores e, mais importante ainda, ajudará a impedir que a corrupção crie raízes.

O objetivo deste Guia é ajudar os Estados Partes e outros atores nacionais a identificar quais reformas jurídicas e institucionais podem ser necessárias para cumprir os requisitos internacionais, identificar os recursos e apoios disponíveis para essa tarefa e destacar as questões que deverão ser continuamente analisadas à luz dos novos desafios que possam surgir.

Os exemplos nacionais de leis e práticas contidos neste Guia visam ajudar os Estados partes e outros a reconhecerem características específicas de suas próprias estruturas legislativas e institucionais que podem fundamentar a proteção de reportantes, assim como os elementos que podem dificultá-la. Visto que a proteção de reportantes é um campo em constante mudança, este Guia também indica aos leitores uma série de recursos que podem servir de fontes permanentes de informação e atualização.

* Ver, por exemplo, a pesquisa do UNODC sobre suborno nos Balcãs Ocidentais. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/data-and-analysis/statistics/corruption.html>

Agradecimentos

Este Guia de Recursos é um produto do Departamento de Corrupção e Crimes Econômicos do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), desenvolvido em consonância com o Programa Temático intitulado Ação contra Corrupção, Fraude Econômica e Crimes relacionados à Identidade (2012-2015).

O UNODC deseja agradecer sua consultora, Anna Myers, por sua importante contribuição para a elaboração deste Guia de Recursos.

O UNODC agradece profundamente as pessoas que contribuíram com sua competência e experiência em várias etapas do desenvolvimento deste Guia de Recursos e aos especialistas que participaram da Reunião Internacional de Grupo de Especialistas, realizada em Viena, de 22 a 23 de maio de 2014: Julio Baciotterracino, OCDE, França; Christian Bauer, Europol, Países Baixos; Izani Bin Wan Ishak, Comitê Anticorrupção Malaio, Malásia; Jovana Blagotic, OCDE, França; Professor A. J. Brown, Griffiths University, Austrália; Han Chee Rull, Comitê Anticorrupção Malaio, Malásia; Franz Chevarria Montesinos, Especialista em Denunciantes, Estados Unidos; Tom Devine, Government Accountability Project, Estados Unidos; J. K. Devitt, Transparência Internacional, Irlanda; Paul Farley, Polícia da Cidade de Londres, Reino Unido; Alexandra Habershon, Banco Mundial, Estados Unidos; Cathy James, Public Concern at Work, Reino Unido; Wolfgang Job, Ministério do Interior, Áustria; Karen Kramer, UNODC, Viena; Hendrik Mauyoma, Ministério da Justiça, Namíbia; Sean McKessy, Comissão de Valores Mobiliários, Estados Unidos; Sechang Oh, Comitê de Direitos Civis e Combate à Corrupção, República da Coreia; Fernando Ortega Cadillo, Departamento de Prevenção da Corrupção, Peru; Guido Strack, Whistleblower-Netzwerk, Alemanha; Slagana Taseva, Transparência Internacional, Macedônia; Alison Tilley, ODAC, África do Sul; Mark Worth, Blueprint for Speech, Alemanha; Dr. Free Zenda, Ministério da Justiça, Namíbia; Wan Zulkifli Mohamed, Comitê Anticorrupção Malaio, Malásia.

O UNODC agradece também as contribuições dos seguintes membros de sua equipe, responsáveis pelo desenvolvimento do Guia de Recursos: Constanze von Söhnen e Shannon Bullock, além de Candice Welsch e Constantine Palikarski, que colaboraram com o seu conhecimento e comentários.

O UNODC deseja expressar seu agradecimento ao Governo da Austrália por sua generosidade em financiar a elaboração deste Guia de Recursos.

A tradução deste guia para o português foi realizada pelo Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil por meio do generoso financiamento do Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs dos Estados Unidos da América e do Foreign, Commonwealth and Development Office do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte.

Sumário

Prefácio.....	iii
Agradecimentos.....	v
Introdução.....	1
A. Lições aprendidas com as pesquisas sobre denúncias.....	3
B. Estrutura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção.....	5
C. Definições e aplicação deste Guia.....	8
D. Resultados do mecanismo de revisão da implementação.....	10
I. Avaliação nacional.....	11
A. A importância da tomada de decisão fundamentada.....	12
B. Diálogo com as partes interessadas.....	12
C. Principais áreas de análise.....	15
II. Facilitar denúncias e proteger os denunciantes.....	21
A. Irregularidades denunciáveis: abrangência e escopo das informações.....	22
B. Canais de denúncia.....	29
C. Proteções contra tratamento injustificado.....	46
D. Outras medidas para facilitar denúncias.....	67
E. Tratamento de denúncias e cooperação.....	70
F. Disponibilidade de apoio e orientação.....	76
III. Implementação.....	79
A. Treinamento e especialização.....	79
B. Divulgação e conscientização.....	80
C. Cooperação transfronteiriça.....	81
D. Monitoramento e avaliação.....	82
IV. Conclusão e visão geral dos principais pontos de aprendizado.....	87
Recursos.....	91
Anexo. Normas internacionais.....	97



Introdução

A corrupção não se limita a determinada área geográfica, cultura ou sistema jurídico. Se não for controlada, a corrupção desviará verbas consideráveis de serviços públicos, como da área de saúde, assistência social, justiça e educação. A corrupção em setores públicos é uma violação fundamental da confiança pública e da responsabilização, o que gera desconfiança em relação aos governos. Ela permite também que o crime organizado crie raízes, resulta em violações de direitos humanos e ameaça a segurança e o bem-estar das comunidades.

A atividade corrupta no setor privado tem consequências igualmente negativas, especialmente quando envolve negociações corruptas com agentes do Estado – por exemplo, em contratos para o fornecimento de bens e serviços públicos. Na área de comércio internacionais, negociações corruptas podem acarretar consequências negativas para as pessoas além das fronteiras geográficas. A corrupção no setor privado distorce a concorrência e aumenta os custos. Ela cria dependências desfavoráveis entre as partes de oferta e demanda envolvidas em um ato de corrupção, ocasiona a perda de oportunidades de negócios e viola os interesses de investidores e acionistas. Isso se aplica também aos casos de corrupção entre dois atores do setor privado. As irregularidades na realização dos negócios em nível transnacional e a privatização de algumas funções públicas aumentaram a consciência do impacto prejudicial da corrupção no setor privado para a sociedade.

Por isso, o combate eficaz à corrupção exige um compromisso de toda a sociedade. Em 31 de outubro de 2003, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (a “Convenção” ou UNCAC). A UNCAC foi amplamente ratificada¹ e é o único instrumento universal e juridicamente vinculante que estipula uma estrutura abrangente para prevenir e combater a corrupção.

A UNCAC exige que os Estados criminalizem condutas corruptas e fortaleçam a investigação e a ação penal contra esses crimes. A UNCAC reconhece também que o combate à corrupção requer uma abordagem ampla. A proteção dos reportantes é importante para os três objetivos da UNCAC, que são: (a) promover e fortalecer medidas para prevenir e combater a corrupção com maior eficiência e efetividade; (b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e luta contra corrupção, inclusive na recuperação de ativos; e (c) promover integridade, responsabilização e gestão adequada dos assuntos e bens públicos.

¹ Para consultar o status de assinatura e ratificação, veja <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html>

Os governos enfatizam cada vez mais que proteger os reportantes não apenas melhora a detecção da corrupção, mas também funciona como desestímulo, já que isso reduz a possibilidade de os infratores contarem com o silêncio daqueles que os cercam. Esse aspecto preventivo é ressaltado pela UNCAC, que incentiva os Estados a promoverem a participação ativa dos indivíduos – garantindo que possam interagir em segurança com autoridades governamentais em particular – e do público de maneira mais ampla, ao denunciar e prevenir atos de corrupção.

Por diversos motivos, os crimes de corrupção têm se revelado difíceis de detectar. Em alguns casos, as pessoas diretamente envolvidas na conduta criminosa tendem a se beneficiar e, por isso, nenhuma denúncia é feita às autoridades. Em outras situações, quando o pedido de suborno por parte de um funcionário público é coercitivo, o pagador de suborno pode temer uma futura retaliação por parte do funcionário público, ou responsabilização penal, visto que tanto a oferta quanto o recebimento de suborno configuram crimes. Quando os envolvidos no ato de corrupção cooperam com as autoridades, muitas vezes são motivados a fazer isso, a fim de negociar ou mitigar quaisquer sanções que possam lhe ser aplicadas.

Também pode haver pessoas que sejam próximas aos indivíduos envolvidos com corrupção, mas que não estejam diretamente envolvidos. Alguns podem presenciar o próprio ato de corrupção; outros podem notar os métodos que foram utilizados para driblar sistemas e procedimentos ou para desviar verbas ou benefícios dos objetivos ou destinatários pretendidos ou podem ver o dano causado. Embora essas pessoas possam estar em condições de denunciar o que sabem às autoridades, muitas vezes não o fazem.

Tornar a denúncia de irregularidades algo mais seguro e fácil é também parte importante da criação de valores e atitudes organizacionais mais resistentes à corrupção. Vínculos corruptos entre empresas e o governo são dificultados quando as próprias organizações deixam claro que denúncias são bem recebidas e que a retaliação contra aqueles que denunciarem irregularidades não será tolerada. Incentivar os funcionários a contestar práticas prejudiciais e a denunciar suspeitas de irregularidade fortalece a resiliência da organização contra procedimentos condenáveis.

Infelizmente, em muitos locais de trabalho, os funcionários se tornam vulneráveis, caso façam denúncias a qualquer pessoa que não seja seu empregador, por causa de obrigações de confidencialidade implícitas ou explícitas ou devido a um senso de lealdade. Os cidadãos que denunciam corrupção às autoridades talvez não tenham o status legal para serem protegidos, mesmo quando enfrentam intimidação ou ameaças.

Este Guia adota uma abordagem integral e examina a proteção disponível para os reportantes em geral. Explica por que motivo e como os funcionários públicos e outros funcionários são protegidos pela lei e na prática em todo o mundo, ao denunciarem irregularidades, e analisa também como essas medidas podem ser disponibilizadas para proteger outros tipos de reportantes, como a população em geral.

O Guia destaca também como as medidas para proteger reportantes e testemunhas estão inter-relacionadas e quando podem se sobrepor. Além disso, descreve e explica alguns dos princípios jurídicos primordiais relacionados aos direitos humanos, como liberdade de opinião e expressão e o direito de acesso à informação.

A proteção de reportantes é um aspecto já incluído em várias leis e estratégias nacionais anticorrupção e a adoção ou reforma dessas disposições está recebendo maior atenção dos Estados e outros atores. Desde 2010, leis de proteção de reportantes foram aprovadas em mais de 15 países, incluindo Austrália, Bósnia e Herzegovina, Etiópia, Índia, Irlanda, Jamaica, Malásia, Malta, Peru, República da Coreia, Sérvia, Eslováquia, Uganda, Estados Unidos, Vietnã e Zâmbia.

A. Lições aprendidas com as pesquisas sobre denúncias

O valor da participação pública em denúncias é evidente: existem diversas pesquisas para demonstrar que as informações fornecidas por indivíduos é uma das formas mais comuns – se não a mais comum – de identificação de fraude, corrupção e outras formas de irregularidade.

Embora os sistemas de fiscalização sejam importantes, constatou-se que são bem menos eficazes em revelar irregularidades. O estudo descrito a seguir confirma que uma variedade de pessoas e instituições – desde cidadãos até empresas e organizações não governamentais – têm condições de denunciar atos de corrupção às autoridades competentes e todos podem ser fontes de informações importantes.

Exemplo: Indonésia

Um estudo de caso de corrupção local em regiões da Indonésia alguns anos após a entrada em vigor da autonomia regional constatou que todas as investigações, sem exceção, foram iniciadas com base em informações prestadas pela comunidade.

Nenhum caso foi descoberto por fiscalização, auditoria ou órgãos de justiça. Aqueles que descobriram e denunciaram os casos foram principalmente coalizões ou organizações não governamentais (ONGs), aldeões comuns, bem como aqueles diretamente afetados pela corrupção (por exemplo, empresas que perderam contratos lucrativos, políticos desconsiderados para pré-seleção etc.).

Os pesquisadores constataram que, independentemente de onde as denúncias iniciais tiveram origem, as ONGs e coalizões comunitárias foram a força motriz por trás da divulgação pública e da resolução dos casos estudados. Em determinado caso, o contratado que encontrou indícios de corrupção no parlamento local preferiu denunciar a uma ONG local ao invés de denunciar à polícia ou aos promotores de justiça distritais.

Fonte: Rinaldi, T. et al. (Maio de 2007). Fighting Corruption in Decentralised Indonesia: Case Studies on Handling Local Government Corruption. Banco Mundial: Washington, D.C., página 6.

Setor público

Um grande estudo australiano identificou denúncias feitas por funcionários como a forma mais importante de revelar irregularidades em organizações do setor público. A conclusão foi baseada em respostas a pesquisas fornecidas por 828 gerentes e ocupantes de cargos relacionados a ética em 14 órgãos nacionais, provinciais e locais, obtidas de um total de 118 órgãos (e uma amostra total de 7.663 respostas)².

A rede PricewaterhouseCoopers (PwC) divulgou um relatório global sobre fraude no setor público em 2010. Suas conclusões foram baseadas nas respostas de 170 representantes do governo em 35 países. Constatou-se que 31% dos casos de fraude haviam sido detectados por meio de denúncias anônimas internas (feitas informalmente por aqueles que trabalham nas organizações),³ 14% haviam sido revelados por denúncias anônimas externas (isto é, feitas informalmente por alguém de fora do órgão do governo) e 5% haviam sido detectados

² Brown, A. J., ed. (2008). *Whistleblowing in the Australian Public Sector. Enhancing the Theory and Practice of Internal Witness Management in Public Sector Organizations*, Australian National University E Press: Austrália.

³ Denúncias anônimas são consideradas alertas informais, já que o membro da equipe não utiliza um sistema formal de denúncia.

por sistemas internos formais de denúncia. Além do total de 50% revelado por denúncias (tanto formais quanto informais), 14% haviam sido revelados por acidente.⁴ Constatou-se que a parcela de casos detectados por denúncias feitas por denunciante no setor público foi significativamente maior do que no setor privado. A PwC concluiu que outras medidas para detectar fraude ou corrupção, como auditoria interna e gestão de riscos, pareceram menos eficazes no setor público do que no setor privado.

Setor privado

A PwC também realiza uma Pesquisa Global sobre Crimes Econômicos a cada dois anos.⁵ A primeira pesquisa, em 2005, constatou que 31% das fraudes corporativas haviam sido reveladas por denúncias anônimas e denúncias feitas por funcionários. A pesquisa concluiu que “controles” internos projetados para detectar fraudes “não eram suficientes” e que os reportantes precisavam ser incentivados a denunciar irregularidades e ser protegidos contra retaliação. Em 2011, a pesquisa da PwC constatou que 11% dos casos de fraude haviam sido detectados por denúncias anônimas internas, enquanto 7% haviam sido revelados por denúncias anônimas externas. 5% haviam sido detectados por sistemas internos formais de denúncias. Assim, a porcentagem total de casos resultantes de denúncias feitas por reportantes, de uma forma ou de outra, foi de 23%, número consideravelmente menor do que em 2005, mas ainda assim significativo. O relatório mais recente, em 2014, revelou que esses números não mudaram. A pesquisa de 2014 constatou que os cinco tipos de fraude mais comumente denunciados foram desvio de verbas, fraude em licitações, suborno e corrupção, crime virtual e fraude contábil.

A Associação de Examinadores de Fraudes Certificados (Association of Certified Fraud Examiners - ACFE) estuda de modo recorrente denúncias feitas no local de trabalho e baseia suas conclusões em relatórios de examinadores de fraudes certificados, tanto no setor público quanto no privado. Seu mais recente Relatório às Nações sobre Fraude no Trabalho (2014) incluiu dados de 1.483 casos que ocorreram em mais de 100 países. Entre outros, o resumo do relatório destaca os seguintes resultados:⁶

- Os participantes da pesquisa estimaram que uma organização ordinária perde 5% de sua receita a cada ano devido a fraudes. Os esquemas de corrupção foram verificados, em média, em termos de frequência (37% dos casos) e de prejuízo médio (US\$ 200.000).
- As denúncias anônimas são, consistentemente e de longe, o método de detecção mais comum. Mais de 40% de todos os casos foram detectados por uma denúncia anônima – mais que o dobro da proporção de qualquer outro método de detecção. Os funcionários representaram quase a metade de todas as denúncias anônimas que levaram à descoberta de uma fraude.
- As organizações com linhas telefônicas diretas para denúncia tinham muito mais probabilidade de descobrir fraudes através de uma denúncia anônima. Essas organizações também tiveram casos de fraude que foram 41% menos dispendiosos e detectaram casos de fraude 50% mais rapidamente.
- As organizações menores tendem a sofrer prejuízos de montantes desproporcionais, devido a fraudes no trabalho.

⁴ PricewaterhouseCoopers (2011). *Global Economic Crime Survey 2010*, página 13. Disponível em <http://www.pwc.co.uk/forensic-services/publications/>

⁵ Esta é uma pesquisa entre CEOs, diretores financeiros e executivos responsáveis por compliance de mais de 5.000 empresas em 40 países.

⁶ Association of Certified Fraud Examiners, Business Fraud, *Report to the nations on occupational fraud and abuse*, página 4. Disponível em <http://www.acfe.com/rtnn/docs/2014-report-to-nations.pdf>

O relatório também constatou que “mais da metade de todas as denúncias anônimas envolviam partes que não eram funcionários confirmados”. Assim, a importância de reconhecer denúncias anônimas de várias fontes deve ser enfatizada, inclusive com instruções destinadas a fornecedores, clientes e proprietários/acionistas sobre como denunciar suspeitas de fraude.⁷

Resultados semelhantes aparecem em um estudo de 2011 da KPMG sobre investigações de fraude na Europa, no Oriente Médio, nas Américas e na Ásia e Pacífico, que constatou que 10% das denúncias haviam sido feitas por meio de mecanismos de denúncia, 14% por fontes anônimas e 8% por fornecedores ou clientes.⁸

Em 2010, a ACFE realizou uma avaliação global segundo a qual a fonte de informação mais comum sobre fraude (40%) era a denúncia feita por funcionários. Ela também demonstrou que, em muitos casos, os termos “fraude” e “corrupção” foram usados de forma intercambiável. A ACFE concluiu que “fornecer às pessoas um modo para denunciar atividades suspeitas é parte fundamental de um programa antifraude. A diretoria deve incentivar ativamente os funcionários a denunciarem atividades suspeitas, colocar em prática e enfatizar políticas antirretaliação.”

B. Estrutura da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção

Oferecer canais de denúncia

As autoridades competentes obtêm ou recebem informações sobre corrupção de diversas fontes diferentes – algumas são pessoas físicas, outras pessoas jurídicas (por exemplo, empresas ou outros tipos de organização). Elas incluem:

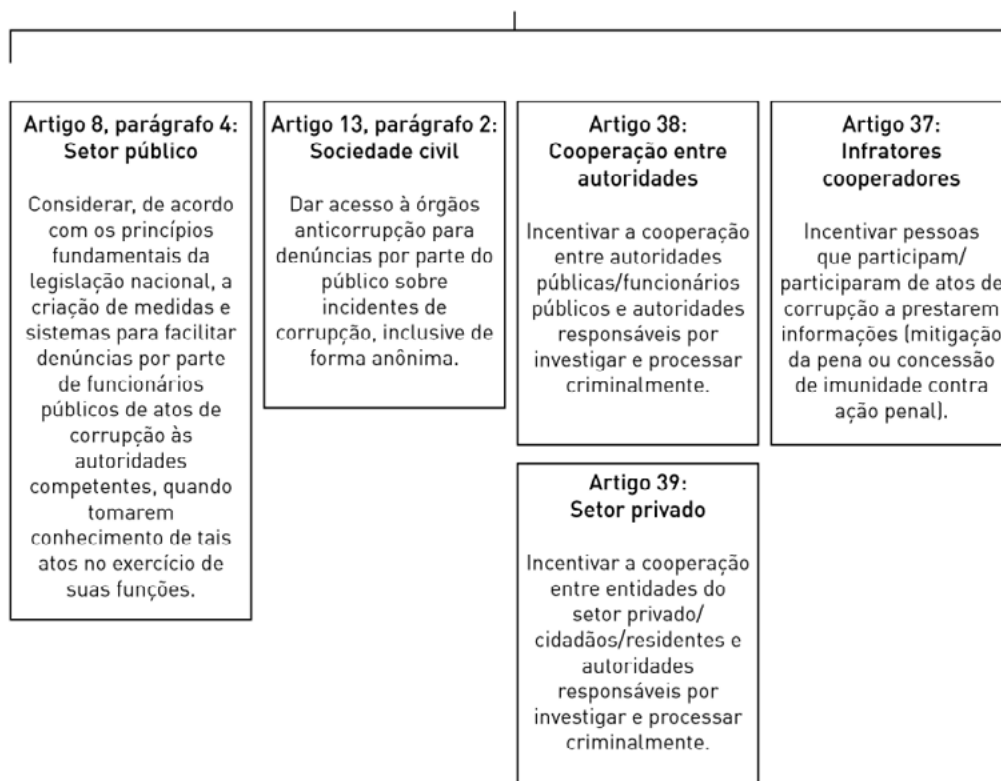
- Funcionários públicos em órgãos governamentais, tais como governos central e local, agências administrativas e estatais, etc. (incluindo de outros países);
- Funcionários do setor privado, em sociedades de capital aberto ou fechado, em todos os setores, sejam regulamentados ou não (por exemplo, finanças, transporte, alimentação, saúde, assistência social, educação, energia, varejo e construção);
- Empresas ou outras pessoas jurídicas privadas (por exemplo, empresas concorrentes que não receberam um contrato específico porque se recusaram a pagar suborno ou a participar de corrupção);
- Sindicatos ou associações empresariais ou setoriais;
- Organizações não governamentais (ONGs) e grupos comunitários;
- Membros do público;
- Mídia, incluindo redes sociais;
- Infratores ou pessoas envolvidas.

A UNCAC reconhece plenamente essa diversidade. Aborda várias disposições recomendando que os Estados criem medidas e sistemas para facilitar a apresentação de denúncias e forneçam acesso a órgãos anticorrupção para fins de denúncias (veja a figura I).

⁷ Ibid., página 21.

⁸ KPMG (2011). Who is the Typical Fraudster?

Figura I. Artigos previstos na UNCAC com relação à oferta de canais de denúncia e cooperação



Medidas de proteção

Com relação às medidas de proteção, o texto da UNCAC faz distinção entre medidas para proteger testemunhas, peritos, vítimas e infratores colaboradores, se forem testemunhas em um processo penal (artigos 32 e 37) e medidas para pessoas reportantes de modo geral (artigo 33).

O Artigo 33 da UNCAC exige que os Estados Partes considerem a adoção de medidas para “fornecer proteção contra qualquer tratamento injustificado para todas as pessoas que denunciarem de boa-fé e de modo justificado às autoridades competentes quaisquer fatos relativos a crimes previstos nesta Convenção”.

O Artigo 33 considera também as pessoas que possam ter informações que não sejam suficientemente detalhadas para constituir provas, no sentido jurídico da palavra. Isso significa que os Estados devem considerar a proteção em todos os casos e não apenas se a pessoa prestar depoimento como testemunha ou perito em processos judiciais e, conseqüentemente, ter o direito à proteção de testemunha. (Para obter mais informações sobre a intersecção entre a proteção de reportantes ou denunciadores e a proteção de testemunhas e infratores colaboradores, veja o capítulo II, seções A e C.9.)

Além disso, o artigo 33 exige que os Estados Partes considerem a proteção de qualquer pessoa – cidadão, usuário de serviço, cliente, funcionário, etc. O tipo de proteção que uma pessoa precisa pode depender de diversos fatores, tais como o tipo de informação relatada, o cargo da pessoa e o nível de ameaça enfrentada devido à denúncia. Os funcionários podem se encontrar, por exemplo, diante de um conflito entre denunciar uma irregularidade e respeitar uma obrigação de lealdade ou confidencialidade com seu empregador. Eles também são especialmente vulneráveis a represálias, em virtude de sua relação de trabalho continuada. Muitas jurisdições reconhecem a necessidade de fornecer proteção específica a essa categoria de reportantes porque podem ser

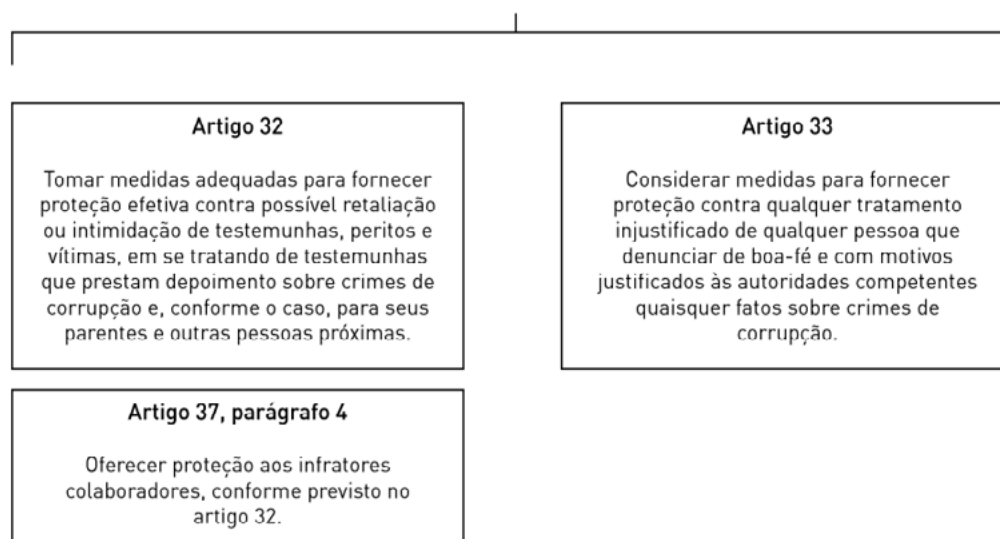
os primeiros a tomar conhecimento de um problema e, portanto, teriam melhores condições de relatá-lo antes que qualquer dano grave seja praticado ou antes que um crime seja cometido. Em razão de sua posição “interna”, as pessoas no ambiente de trabalho podem se deparar com atividades ou informações que indiquem conduta corrupta de maneira que pessoas externas talvez não possam.

Em algumas jurisdições, funcionários podem fazer um pedido de reparação ou buscar reparação por qualquer tratamento injustificado no trabalho em razão de terem denunciado ou divulgado informações sobre irregularidades ou procedimentos condenáveis. Essas medidas de proteção no local de trabalho são de relevância ainda maior para os casos que não são normalmente cobertos por proteção a testemunhas e são uma ferramenta complementar a outros recursos disponíveis aos Estados Partes para combater a corrupção. As medidas de proteção também podem se estender a situações em que um funcionário que relata suspeita de irregularidade no trabalho sofre retaliação ou perseguição fora do local de trabalho.

Na prática, diversas abordagens têm sido adotadas para fornecer proteção a reportantes. Alguns Estados Partes se concentram em medidas de proteção para testemunhas e/ou infratores colaboradores e criam sistemas para denunciar crimes de corrupção, mas desconsideram os problemas característicos enfrentados pelas pessoas que denunciam no contexto do trabalho; alguns oferecem proteção relacionada ao local de trabalho para funcionários do setor público, ao passo que outros estendem essa proteção ao setor privado ou possuem disposições que abrangem qualquer pessoa.

Em princípio, os Estados Partes são incentivados a cobrir quaisquer lacunas práticas ou na legislação que possam dissuadir desnecessariamente pessoas a denunciar às autoridades competentes ou que as excluam do direito à proteção.

Figura II. Artigos previstos na UNCAC sobre proteção de reportantes



Instrumentos internacionais adicionais

Além da UNCAC, há uma série de instrumentos internacionais dos quais muitos Estados são parte signatária e que também os incentivam ou obrigam a oferecer maior proteção para reportantes. Um conjunto de artigos pertinentes é apresentado no anexo deste Guia. Esses instrumentos incluem o seguinte:

- Convenção de Direito Civil contra Corrupção do Conselho da Europa (1999) e a Convenção de Direito Penal contra Corrupção (1999)⁹ e sua Recomendação sobre a Proteção de Denunciantes (2014);¹⁰
- Convenção Interamericana contra Corrupção da Organização dos Estados Americanos (OEA) (1996);¹¹
- Convenção da União Africana sobre Combate e Prevenção de Corrupção (2003);¹² Protocolo contra Corrupção da Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África (2001);¹³
- Convenção contra Suborno da Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE); Recomendação da OCDE de 2009 sobre Combate Adicional a Suborno em Transações Comerciais Internacionais, Recomendação IX (iii);¹⁴ Recomendação da OCDE sobre Aperfeiçoamento da Conduta Ética no Serviço Público (1998).¹⁵

Alguns deles são acompanhados por materiais contendo orientações como, por exemplo, as leis modelo da OEA sobre liberdade de expressão contra corrupção e sobre a facilitação de denúncias e proteção de reportantes e testemunhas (2004 e 2013);¹⁶ o Memorando Explicativo anexo à Recomendação do Conselho da Europa; e o estudo da OCDE sobre Estruturas de Proteção de Denunciantes, Compêndio de Melhores Práticas e Princípios Norteadores para Legislação (2011).¹⁷

C. Definições e aplicação deste Guia

Em debates sobre políticas e pesquisas é amplamente reconhecido que os formuladores de políticas públicas e legisladores precisam ser claros sobre os tipos de reportantes (ou fontes de informação) sobre os quais estão falando, bem como sobre os desafios específicos enfrentados pelas pessoas que denunciam em diversas circunstâncias. A UNCAC reconhece essas distinções em seus vários artigos, conforme ilustrado anteriormente nas figuras I e II.

⁹ O Conselho da Europa possui 47 Estados-Membros, e seu mecanismo de avaliação anticorrupção, o Grupo de Estados contra a Corrupção (Group of States against Corruption - GRECO), foi criado no âmbito de um acordo parcial ampliado que lhe permite estender o conjunto de membros para além do Conselho da Europa e, assim, possui 49 membros. O GRECO monitora a aplicação da Convenção de Direito Civil contra Corrupção (1999). Consulte <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>, assim como a Convenção de Direito Penal contra Corrupção (1999), <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

¹⁰ Recomendação do Conselho da Europa CM/Rec (2014)7 do Comitê de Ministros para Estados-Membros sobre a proteção de denunciantes. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

¹¹ A Convenção Interamericana contra Corrupção foi ratificada por 29 países na América Latina e Caribe e inclui os Estados Unidos e Canadá. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

¹² Trinta e um estados africanos ratificaram essa Convenção, que exige que adotem medidas “para garantir que os cidadãos denunciem casos de corrupção sem medo de represália resultante”. Disponível em <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

¹³ Esse Protocolo obriga 13 países africanos a proteger pessoas que denunciarem atos de corrupção. Disponível em <http://www.sadc.int/documents-publications/show/>

¹⁴ Os 34 países membros da OCDE e sete países não membros (Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Letônia, Federação Russa e África do Sul) adotaram essa Convenção. Veja a Convenção sobre Combate a Suborno de Autoridades Públicas Estrangeiras em Transações Comerciais Internacionais e Documentos Relacionados. Disponível em <http://www.oecd.org/corruption/oecdantibriberyconvention.htm>

¹⁵ Veja, especificamente, o Princípio 4. Os funcionários públicos devem conhecer seus direitos e obrigações ao expor irregularidades. Disponível em <http://www.oecd.org/gov/oecdprinciplesformanagingethicsinthepublicservice.htm>

¹⁶ Lei Modelo para Proteção da Liberdade de Expressão contra a Corrupção (2004), disponível em http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm; Lei Modelo para Facilitar e Incentivar Denúncias de Atos de Corrupção e Proteger Denunciantes e Testemunhas (2013), disponível em http://www.oas.org/juridico/english/law_reporting.htm

¹⁷ OCDE, Estudo sobre Estruturas de Proteção a Denunciantes, *Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/48972967.pdf>

A UNCAC não usa o termo “denunciante”, mas se refere a pessoas informantes de maneira ampla.

Em muitas jurisdições, como no Reino Unido,¹⁸ o termo “denunciante” refere-se a funcionário ou trabalhador (pessoa interna) que divulga informações de interesse público (por exemplo, sobre corrupção, irregularidade, risco à saúde e à segurança). A definição adotada pelo Conselho da Europa tem o mesmo enfoque: “qualquer pessoa que denuncia ou divulga informações sobre uma ameaça ou dano ao interesse público no contexto de sua relação de trabalho, seja ela pública ou privada”.¹⁹ Os funcionários e outros que trabalham em uma organização no setores público ou privado muitas vezes estão mais próximos da origem do problema e, portanto, têm melhores condições de apresentar fatos sobre irregularidades ou procedimentos condenáveis que, se não forem reprimidos, podem levar a danos graves. O devido cuidado e cumprimento dos códigos de conduta, dos regulamentos internos e da lei é uma questão de responsabilidade da organização empregadora, quer seja uma instituição governamental ou uma empresa do setor privado.

Em jurisdições que usam o termo “denunciante” em relação a denúncias e proteção associadas ao local de trabalho, os legisladores devem estar cientes de dois aspectos: primeiro, eles devem considerar a inclusão de uma ampla gama de pessoas dos setores público e privado (por exemplo, funcionários, contratados, consultores, estagiários, voluntários, funcionários em setores de economia informal e outras pessoas internas); segundo, eles devem considerar a necessidade de fornecer proteção para outros denunciadores que não se enquadrariam no escopo de proteção a denunciadores no ambiente de trabalho nem na proteção a testemunhas. Isso inclui pessoas que fornecem informações que não são suficientemente detalhadas a ponto de constituir provas em processos penais, mas que ainda assim têm relação com possíveis atos de corrupção.

Em outras jurisdições, como a Malásia, a lei define um denunciante como “qualquer pessoa que faz uma divulgação de conduta irregular” a um órgão de fiscalização.²⁰ É irrelevante quem é a fonte das informações (um funcionário ou um membro do público, por exemplo) visto que a estrutura se concentra apenas na natureza da preocupação ou queixa relatada. A lei prevê proteção a informantes ou “denunciadores” sob confidencialidade das informações, assim como imunidade contra ações civil e penal.²¹

Os cidadãos em geral têm maior probabilidade de fazer denúncias sobre danos ou prejuízos causados a eles pessoalmente ou que afetam suas comunidades. Isso pode assumir a forma de queixa, por exemplo, sobre um atraso injustificado na emissão de uma licença, uma estrada cuja construção não foi concluída, um médico ausente ou não capacitado ou alimentos contaminados. Essas reclamações também podem ajudar a revelar diversas formas de conduta criminosa. Embora a pessoa que faz uma queixa possa desejar que a pessoa responsável seja processada criminalmente pelo dano causado e possa suspeitar que haja corrupção envolvida, as provas da má conduta ou negligência normalmente precisam vir de outras fontes. Contudo, conforme visto no exemplo anterior da Indonésia, os procedimentos de queixa pública podem ser uma fonte muito útil de informações adicionais. Qualquer pessoa deve ter conhecimento e acesso a tais procedimentos, de acordo com o artigo 13, parágrafo 2 da UNCAC, e a equipe que lida com essas queixas deve analisá-las para averiguar eventuais indícios de corrupção.

¹⁸ Lei de Divulgação de Interesse Público (1998).

¹⁹ Recomendação do Conselho da Europa CM/Rec (2014)7 do Comitê de Ministros para Estados-Membros sobre a proteção de denunciadores. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

²⁰ <https://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf>

²¹ Perante a Lei, um denunciante não goza de qualquer proteção, se ele decide comunicar sua alegação de irregularidade a uma pessoa que não seja de um órgão de fiscalização do governo. A proteção pode ser revogada, se o denunciante cometer um crime previsto em lei, como divulgar o conteúdo de sua denúncia a terceiros, revelando assim sua identidade, o que dificulta a proteção das informações confidenciais, isto é, de sua identidade ou das informações fornecidas.

Embora baseado, em grande parte, na experiência e nas lições aprendidas ao proteger pessoas que divulgam informações durante o exercício de suas funções (no setor público ou privado), este Guia também mostrará exemplos de outros informantes e busca apoiar estratégias de Estado para lidar com essa variedade tão grande de casos e denúncias. Deve-se considerar a melhor forma de proteger os cidadãos que também poderão enfrentar graves casos de intimidação e represálias caso osem denunciar ou, de qualquer outra forma, cooperar com as autoridades.

D. Resultados do mecanismo de revisão da implementação

O Mecanismo de Revisão da Implementação²² da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção é um mecanismo intergovernamental de revisão por pares por meio do qual cada Estado Parte é analisado por dois outros Estados Partes. O objetivo do mecanismo de revisão é ajudar os Estados Partes na implementação da UNCAC através da identificação de sucessos, desafios e necessidades de assistência técnica para cada disposição da UNCAC. Cada revisão é concluída com um relatório do país e um resumo executivo que inclui observações e recomendações sobre a implementação das disposições da Convenção.²³

Em muitas das revisões realizadas foram feitas recomendações para a adoção de leis e medidas apropriadas para a proteção de reportantes, para fortalecer os sistemas existentes de proteção de reportantes e para que os crimes previstos na UNCAC sejam claramente enquadrados no âmbito da lei sobre proteção de reportantes.²⁴

A vasta quantidade de informações coletada durante o mecanismo de revisão também gera informações sobre tendências regionais e globais. Uma análise das revisões mostrou que a assistência técnica foi mais necessária com relação à proteção de testemunhas, infratores colaboradores e proteção de reportantes (artigos 32, 33 e 37 da UNCAC).²⁵

Este Guia é uma resposta às necessidades de assistência técnica apresentadas pelos Estados Partes e busca fornecer-lhes recursos e exemplos para o desenvolvimento de mecanismos jurídicos e institucionais eficazes e robustos para auxiliar e proteger reportantes.

²² <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG.html>

²³ Informações por país podem ser encontradas nas páginas de perfil dos países. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/country-profile/index.html>

²⁴ CAC/COSP/IRG/2014/10. Implementação dos capítulos III (Criminalização e aplicação da lei) e IV (Cooperação internacional) da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção: visão geral temática das recomendações. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/IRG-session5.html>

²⁵ CAC/COSP/IRG/2014/3. Análise das necessidades de assistência técnica em decorrência das revisões de países, página 5. Disponível em <http://www.unodc.org/documents/treaties/UNCAC/WorkingGroups/ImplementationReviewGroup/2-6June2014/V1402636e.pdf>

Para obter um resumo analítico das observações e recomendações feitas aos Estados partes com relação ao artigo 33 da Convenção, veja o Documento da Sala de Conferência 7, intitulado “The state of UNCAC implementation”, publicado na quinta sessão da Conferência dos Estados partes da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/CAC-COSP-session5.html>



Avaliação nacional

Os Estados Partes que pretendem introduzir ou reformar sua estrutura legislativa e institucional para a proteção de reportantes devem estar cientes da importância de começar pela análise da situação atual e de dialogar com as principais partes interessadas. Este capítulo visa ajudar os governos a desenvolver um plano de avaliação nacional e decidir quem consultar ao determinar quais medidas são necessárias. Essa análise de necessidades ou lacunas é uma base importante para decisões de políticas e reformas jurídicas fundamentadas. Também pode ser útil que os países comparem os critérios com outros países que já adotaram leis para proteger reportantes.

Os Estados Partes devem considerar uma abordagem proativa desde o início. As abordagens que foram adotadas em diferentes jurisdições variam e foram influenciadas por diversas considerações, incluindo contextos jurídicos, culturais e normativos distintos. Alguns se concentraram em combater a corrupção e o crime organizado; outros foram desenvolvidos em resposta a um desastre ou escândalo em que houve falha dos sistemas regulatórios ou de responsabilização existentes. As medidas implementadas em decorrência disso foram ajustadas ao longo do tempo para fazer frente a novos desafios à medida que se tornou mais evidente o que é eficaz na prática.

Em algumas jurisdições, a sociedade civil e grupos comunitários desempenham um papel ativo em apoiar novas leis e ajudar a garantir que elas sejam adequadamente implementadas. Esses grupos podem ajudar a garantir que informações sobre irregularidades, corrupção e risco sejam denunciadas e investigadas (veja os exemplos no capítulo II). Finalmente, a importância da denúncia de atos de corrupção feita pela mídia, assim como o impacto das novas tecnologias sobre os modos e meios que as pessoas podem utilizar para comunicar informações sobre corrupção também precisam ser considerados.

Em geral, há uma série de perguntas essenciais que as pessoas podem se fazer ao decidir se devem ou não denunciar irregularidades.

- As informações que eu tenho apresentam as condições necessárias para uma denúncia? Quantos detalhes eu preciso fornecer e quais fatores devo considerar antes de denunciar?
- A quem eu devo denunciar e há diversas opções?
- Que tipo de proteção eu posso esperar imediatamente e o que acontece se eu sofrer retaliação posteriormente?

- Como as informações que eu fornecer serão tratadas por quem recebê-las?
- Quem pode fornecer ajuda e orientações?

Do ponto de vista de um reportante, há considerações sérias e pragmáticas. Do ponto de vista dos governos, considerar as respostas a essas perguntas é uma forma útil de identificar o que precisa ser abordado nas leis e sistemas nacionais para tornar mais fácil e seguro o ato de denunciar a corrupção. Todos esses pontos são analisados de modo detalhado no capítulo II.

A. A importância da tomada de decisão fundamentada

Ao considerar a melhor forma de facilitar denúncias e proteger os reportantes é importante identificar os fatores que atuam a favor ou contra a participação pública no sistema atual. Isso inclui, por exemplo, avaliar o que está funcionando bem, a força do Estado de Direito no país (por exemplo, acesso a um processo jurídico imparcial, justo e eficiente) e a capacidade institucional existente para oferecer investigações, ações corretivas e medidas de proteção. Uma análise abrangente dos mecanismos de denúncia existentes ajudará a determinar as formas como eles podem ser melhorados.

A experiência mostra que leis desenvolvidas através de diálogo com as partes interessadas relevantes apresentam maior probabilidade de ser eficazes. Um diálogo adequado é um passo vital para criar legitimidade para qualquer programa de reforma e é essencial ao tentar apoiar a participação pública no sistema. Isso é ainda mais importante nos casos em que o ambiente social e cultural, por motivos históricos ou por outras razões, é especialmente hostil à ideia de alguém alertar as autoridades sobre um problema que não o afeta diretamente.

Os denunciadores não são “traidores”, mas pessoas com coragem, que preferem tomar uma atitude contra violações que foram observadas ao invés de seguir o caminho mais fácil e permanecer em silêncio. Isso exige confrontar atitudes culturais profundamente arraigadas que remontam a circunstâncias sociais e políticas como ditadura e/ou a dominação estrangeira nas quais a desconfiança com relação a “informantes” de autoridades era simplesmente normal.²⁶

Uma análise abrangente exige uma preparação cuidadosa. Os Estados Partes precisarão formular e especificar o objetivo das novas medidas e garantir a cooperação e participação de órgãos nacionais e locais e de agências governamentais. As pessoas envolvidas no aperfeiçoamento de sistemas, a fim de facilitar e proteger os denunciadores, tendem a ter maior interesse na eficácia desses sistemas e apresentam maior probabilidade de ser parceiros zelosos no monitoramento e avaliação das medidas ao longo do tempo. Isso ajuda a garantir que os governos tenham acesso a informações, qualitativas e quantitativas, sobre a eficácia dos mecanismos e das proteções jurídicas implementadas.

B. Diálogo com as partes interessadas

É importante buscar a contribuição ativa das principais partes interessadas dentro e fora do governo. Deve-se prestar atenção especial a: (a) aqueles que lidam diretamente com o público

²⁶ Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa (14 de setembro de 2009). Relatório sobre a Proteção de Denunciadores, Documento 12006, Comitê de Direitos Humanos e Assuntos Jurídicos, parágrafo 1. Disponível em <http://assembly.coe.int/ASP/XRef/X2H-DW-XSL.asp?fileid=12302&lang=en>

em diversas áreas essenciais, incluindo aplicação da lei, combate à corrupção e prestação de serviços públicos importantes; e (b) aqueles que trabalham em áreas especialmente vulneráveis à corrupção ou relacionadas com a corrupção, seja no setor de educação, saúde, controle de fronteiras, alfândegas ou compras e contratações públicas. Algumas dessas partes interessadas já terão implementado mecanismos de denúncia, como linhas telefônicas diretas ou sistemas online e poderão informar sobre como esses métodos estão sendo utilizados, com que frequência, por quem e para qual finalidade.

Sindicatos, grupos jurídicos e comerciais, organizações da sociedade civil e grupos comunitários muitas vezes têm experiência em usar os mecanismos de denúncia existentes ou em apoiar seus usuários. Eles podem ajudar o governo a identificar quais aspectos funcionam bem, quais são deficientes e a razão disso, e quais entraves às denúncias ainda persistem. Eles podem informar ao governo quais medidas apresentam a probabilidade de ter maior impacto. Elas podem incluir medidas simples e práticas, como acesso a uma linha telefônica gratuita, em vez de um portal online, ou a criação de pontos focais locais a partir dos quais as pessoas podem colher informações e orientações pessoalmente.

Na Bósnia e Herzegovina, uma lei sobre reportantes, que abrange funcionários estatais foi aprovada em dezembro de 2013 após uma campanha pública e política de dois anos. O esforço envolveu diversas organizações da sociedade civil, parlamentares de diversos partidos políticos e autoridades do governo. Essa iniciativa de várias partes interessadas foi considerada inédita na Bósnia e Herzegovina²⁷ onde a lei foi aprovada unanimemente por seu Parlamento. Esforços similares estão ocorrendo em muitos outros países, incluindo República Tcheca, Finlândia, Alemanha, Grécia, Itália e Ucrânia.

Os Estados Partes também devem considerar que medidas práticas que podem ser implementadas rapidamente e quais precisam ser garantidas por lei para serem mantidas. Entretanto, um amplo diálogo ajudará a planejar, adaptar ao contexto nacional e priorizar reformas (isto é, concentrar-se nas pessoas mais vulneráveis ou nas áreas com maior risco de corrupção).

Isso pode significar, por exemplo, que esforços imediatos sejam focados em criar ou aperfeiçoar mecanismos de denúncia para funcionários públicos e treinar as pessoas encarregadas de lidar com denúncias de corrupção; ou pode ficar evidente que a capacidade de uma ou mais autoridades existentes precisa ser significativamente aumentada a fim de melhor proteger os reportantes que já tiverem feito contato com elas. Alguns especialistas questionam se um sistema mais centralizado seria mais benéfico para ambientes com uma cultura de denúncia frágil. Essa poderia ser uma área para pesquisas futuras. Seja qual for a abordagem adotada, garantir que as pessoas possam denunciar com segurança e de forma que reconheça e fortaleça a responsabilização desses sistemas será essencial, se os Estados quiserem combater a corrupção de forma eficaz.

A lista a seguir indica aqueles que poderiam ser e foram envolvidos em análises jurídicas e institucionais nacionais:

- Ministérios pertinentes, inclusive da Justiça e do Trabalho;
- Ministérios que lidam com áreas sensíveis ou afetadas por corrupção – por exemplo, alfândega, educação, saúde e compras e contratações públicas;
- Outros órgãos de inspeção e fiscalização – por exemplo, saúde e segurança e normas comerciais;
- Supervisores de informações, privacidade e proteção de dados;

²⁷ USAID, Protecting Whistleblowers in Bosnia and Herzegovina. Disponível em <http://www.usaid.gov/results-data/success-stories/protecting-whistleblowers-bosnia-and-herzegovina>

- Supervisores e ouvidores de direitos humanos;
- Órgãos de ética e integridade, incluindo oficiais da administração pública em níveis de governo central ou local;
- Sindicatos e associações de funcionários;
- Grupos de direitos humanos, direitos comunitários e consumidores;
- Organizações jurídicas e de defesa de causas específicas, inclusive aquelas que orientam e protegem denunciante e tratam de questões relacionadas a corrupção;
- Órgãos profissionais de advogados, auditores, engenheiros, médicos, etc. (incluindo comitês disciplinares ou de ética);
- O Judiciário e órgãos judiciais;
- Órgãos de aplicação da lei, incluindo polícia, promotorias e promotores de justiça especiais;
- Autoridades de auditoria estaduais e locais;
- Reguladores setoriais (por exemplo, nos setores de educação, assistência social, saúde e segurança, órgãos financeiros, anticoncorrenciais e de comércio justo);
- Entidades profissionais (por exemplo, médicas, jurídicas e de auditoria);
- Organizações comerciais e associações do setor privado.

Exemplo: Sérvia – diálogos sobre uma nova lei

Em 2012, o Supervisor de Informações e a Ouvidoria criaram um grupo de trabalho que incluiu a Agência Anticorrupção para elaborar um projeto de lei sem caráter oficial para proteger os denunciante na Sérvia. Uma conferência de dois dias de duração foi realizada em maio de 2013 reunindo especialistas, acadêmicos, advogados, tecnólogos e ativistas nacionais e internacionais para analisar boas práticas. O evento contou com cobertura da mídia foi transmitido ao vivo pela Internet e as contribuições dos participantes foram publicadas online em dezembro – o primeiro livro desse tipo no idioma sérvio.

O Ministério da Justiça iniciou o processo formal de redação de uma lei sobre denúncias feitas por funcionários no local de trabalho em 2013 e, em conformidade com uma abordagem multidisciplinar, criou um grupo de trabalho com mais de 20 representantes importantes dos ministérios pertinentes, juizes de todos os níveis judiciais, incluindo o vice-presidente da Suprema Corte, representantes dos principais sindicatos e associações de empregadores, incluindo câmaras de comércio, além de representantes da sociedade civil. Também estavam incluídos dois denunciante sérvios – um juiz e um inspetor de polícia sérvios. Quatro especialistas internacionais no combate à corrupção e proteção de denunciante foram convidados para participar de reuniões específicas do grupo de trabalho. Assim que foi preparado, o projeto de lei preliminar foi publicado para permitir comentários das partes interessadas e, em seguida, revisado pelo grupo de trabalho.

A lei foi adotada pelo Parlamento da Sérvia em novembro de 2014. Um período de implementação de seis meses permitiu ao governo capacitar juizes sobre a nova lei e deu a eles tempo para preparar um código de prática que os empregadores foram obrigados a implementar desde a entrada em vigor da nova lei em junho de 2015.

Fonte: Veja o site do Serbian Information Commissioner, disponível em http://www.poverenik.rs/images/stories/dokumentacija-nova/Publikacije/Uzbunjivaci/zastita%20uzbunjivaca_kraj.pdf. Capítulos selecionados em inglês estão disponíveis no site da Whistleblowing International Network em www.whistleblowingnetwork.org e há a intenção de traduzir a publicação na íntegra.

C. Principais áreas de análise

As três áreas que precisarão ser abordadas são:

- Legislação e planos institucionais;
- Necessidades e lacunas;
- Consciência e confiança.

1. Legislação e arranjos institucionais

Um número crescente de Estados Partes possui alguma forma de disposição jurídica para a proteção de reportantes ou até mesmo leis independentes muito específicas. Tradicionalmente, a proteção tendia a ser restrita a testemunhas no contexto de um julgamento penal ou, em geral, a regras sobre deveres do setor público, condições de emprego ou lei trabalhista.

Os Estados devem se esforçar para obter uma visão geral e uma avaliação abrangente de suas estruturas legislativas. Uma revisão deve identificar especialmente se as leis ou políticas se sobrepõem, se contradizem ou prejudicam uma à outra e, portanto, representam um risco à proteção de reportantes em geral e de funcionários denunciadores no local de trabalho de modo específico. Em particular, as leis sobre calúnia e difamação, regras de confidencialidade restritivas, regras de proteção de dados e sigilo bancário ou outras leis de sigilo podem impor alguns desafios. Os Estados Partes devem considerar como harmonizar as diversas disposições. Não levar em conta como os diferentes deveres e obrigações se aplicam aos reportantes coloca em risco a eficácia de novas medidas. Se as pessoas não souberem quais medidas de proteção estão disponíveis e em quais circunstâncias podem ser usadas, elas têm maior probabilidade de ficar em silêncio. A experiência mostra que nem mesmo excelentes sistemas de denúncia serão utilizados se estiverem em conflito com as regras e obrigações existentes.

Em 2012, o governo da Irlanda decidiu se afastar das disposições setoriais para a proteção de reportantes e consolidar e aprimorar as proteções em uma única lei (veja o exemplo do Inquérito Mahon no capítulo I, seção C.2). O ministro encarregado das reformas declarou que a nova lei preliminar representava “um grande passo na entrega do programa de reforma política do governo” e disse que “ela prevê, pela primeira vez, uma proteção ampla a reportantes em todos os setores da economia, tratando do que foi identificado – nacional e internacionalmente – como uma lacuna significativa na estrutura jurídica da Irlanda para combater a corrupção”.²⁸ Alguns especialistas sugerem que uma legislação abrangente e independente pode dar à lei maior visibilidade facilitando assim sua divulgação a governos e empregadores.²⁹ Essa abordagem possibilita que as mesmas regras e procedimentos também se apliquem a funcionários do setor público e do setor privado, em vez de uma abordagem mais compartimentada envolvendo diversas leis que muitas vezes se aplicam apenas a determinados funcionários e à divulgação de certos tipos de irregularidade.

A seguir, apresentamos uma lista parcial de leis e regras que os Estados Partes provavelmente precisarão levar em conta ao considerarem quaisquer novas medidas para proteger reportantes:

²⁸ O ministro anunciou que o governo estava implementando uma estrutura abrangente e única, protegendo os denunciadores de modo uniforme em todos os setores da economia, e fez isso através da implementação de uma nova lei, a Lei de Divulgação Protegida de 2014. Comunicado à imprensa (3 de julho de 2013). Publicação do Projeto de Lei de Divulgação Protegida, 2013. Disponível em <http://www.per.gov.ie/publication-of-the-protected-disclosures-bill-2013/>

²⁹ D. Banisar, *Whistleblowing: International Standards and Developments*, (2009), pp. 19-21. Transparência Internacional, Princípios Recomendados para a Legislação sobre Denúncias, Recomendação 23: “Legislação dedicada – a fim de garantir certeza, clareza e a aplicação consistente da estrutura, uma legislação independente é preferível a uma abordagem compartimentada ou setorial.”

- Código penal, especificamente com relação à promoção de ação penal por difamação e denúncia falsa, sanções por não denunciar certas categorias de crimes, proibição de retaliação contra aqueles que denunciam um crime, obstrução da justiça e leis sobre a proteção de testemunhas;
- Leis baseadas em setores (por exemplo, legislação sobre combate à corrupção, concorrência, saúde e segurança, contabilidade, proteção ambiental, empresas e valores mobiliários);
- Medidas específicas contra corrupção, incluindo quaisquer leis sobre conflitos de interesses etc.;
- Lei de direitos humanos, com atenção especial para a proteção do direito à liberdade de expressão, conforme exigido pelo artigo 19 do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos;
- Leis de acesso ou leis de direito à informação, com atenção específica para quaisquer limites à divulgação de informações, com base em segurança nacional ou relações internacionais, e quaisquer regras que prejudiquem a capacidade dos funcionários públicos de cumprir seus deveres de prestar informações perante a lei;
- Leis sobre informações sigilosas ou privilegiadas, sigilo profissional e/ou confidencialidade e proteção de dados pessoais;
- Lei da imprensa, especialmente a proteção de jornalistas e de suas fontes, além de regras de direitos autorais;
- Leis de contrato e trabalho, especialmente a proteção contra a violação de confidencialidade ou lealdade; proibição ou anulação de um contrato que pretenda impedir qualquer pessoa de fazer uma denúncia ou divulgação de interesse público; proteção contra demissão sem justa causa ou qualquer outra forma de retaliação relacionada ao emprego, incluindo atos cometidos por pares ou colegas;
- Lei trabalhista e contratos de trabalho, especialmente o direito coletivo de denunciar ou divulgar assuntos de interesse público;
- Deveres de divulgação profissional: proteção para aqueles que têm deveres específicos de denunciar ou divulgar (por exemplo, diretores de compliance, diretores de saúde e segurança, diretores de empresa e diretores de proteção infantil);
- Códigos de conduta: regras de conduta e integridade e denúncia de violação a essas regras;
- Políticas e procedimentos disciplinares, especialmente com relação a crimes (administrativos) de violações de confidencialidade ou difamação;
- Outras regras ou políticas organizacionais, incluindo a implementação de leis de proteção de dados, códigos de conduta e ética, códigos disciplinares, políticas sobre comunicações da mídia e regras de publicação.

As consultas e diálogos nacionais também podem ajudar na identificação de canais de denúncia, inclusive quais deles gozam de maior confiança por parte da população. Analisar isso em detalhes, verificando como as informações e como os reportantes são tratados, pode ser muito instrutivo. Exemplos são encontrados em órgãos de auditoria nacionais ou outros órgãos de supervisão independentes, incluindo ouvidores e supervisores de privacidade ou informações, órgãos de integridade profissional, como comitês de ética judicial ou de administração pública, supervisão policial ou reguladores setoriais, como autoridades de aviação civil.

Em algumas jurisdições há uma forte base constitucional ou jurídica para abertura e transparência no governo e menos barreiras jurídicas para denunciar uma variedade de problemas, incluindo irregularidades ou procedimentos condenáveis. Nesses contextos, existe a tendência de haver menos estigma social e menos problemas relacionados com a divulgação de informações sobre

irregularidades ou outros assuntos de interesse público – seja às autoridades ou ao público. Embora reformas para fortalecer a capacidade das pessoas de denunciar problemas específicos ainda possam ser necessárias nessas jurisdições, as medidas exigidas provavelmente serão mais simples em termos de detalhe e enfoque.

As tradições culturais, jurídicas e religiosas em todo o mundo também reconhecem, até certo ponto, a importância de as pessoas fazerem divulgações para proteger os interesses de outros. Por exemplo, aspectos da lei islâmica que salientam o papel das testemunhas poderiam permitir que os “denunciante sejam percebidos como testemunhas da verdade”.³⁰ No Reino Unido, a lei para proteger divulgações de interesse público garantiu e modernizou um princípio do direito consuetudinário que remonta a 1743, de que “não pode haver confidencialidade quanto à divulgação de iniquidade”.³¹ O princípio reconheceu que, em circunstâncias em que um funcionário toma conhecimento de que seu empregador está – ou pretende estar – envolvido em um procedimento condenável, o funcionário não está mais vinculado por qualquer obrigação contratual de confidencialidade e tem o direito de fazer a denúncia. A Lei dos Estados Unidos de Proteção de Reportantes é baseada no princípio de liberdade de expressão pública como a base para o direito de fazer uma divulgação protegida. Identificar esses princípios é importante para construir um sistema nacional sustentável sem prejudicar as boas práticas existentes.

2. Necessidades e lacunas

Uma série de escândalos no Japão ajudou a convencer os legisladores de que a proteção aos reportantes precisava ser aprimorada. Esses escândalos incluíram a infecção de centenas de pacientes hemofílicos com o vírus HIV/AIDS em decorrência de sangue contaminado usado em transfusões durante a década de 1990, sendo que as autoridades públicas estavam cientes disso; o fato da Mitsubishi Motors não ter feito um recall de um modelo específico, apesar de receber 64.000 queixas de consumidores e, em vez disso, tentar ocultar o problema através do reparo de carros individuais; e a tentativa de encobrir os danos a algumas de suas usinas nucleares pela Companhia de Energia Elétrica de Tóquio em 2003.³²

Analisar os detalhes desses casos pode fornecer informações cruciais sobre onde e como os mecanismos de responsabilização falharam, bem como os riscos e desafios enfrentados por aqueles que tinham ou poderiam ter tido condições de alertar as autoridades ou o público a respeito do perigo.

Exemplo: Irlanda, Comissão de Inquérito

Em 2012, a Comissão de Inquérito Mahon na Irlanda fez divulgações acerca de suas investigações sobre pagamentos corruptos para políticos em conexão com decisões políticas sobre licenças de construção e alteração de zoneamento de terras na década de 1990. Muitos acreditaram que esse escândalo, bem como o colapso dos bancos irlandeses em 2008, poderia ter sido evitado se informações sobre possíveis irregularidades tivessem sido divulgadas com a devida antecedência e se as pessoas que fizessem isso recebessem proteção eficaz. O inquérito foi a investigação pública mais longa sobre corrupção na história da Irlanda e envolveu a coleta de grande quantidade de provas.

³⁰ Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: Estados Unidos, página 261.

³¹ *Gartside versus Outram*, [1856]. 26 L.J.Ch.113. É interessante observar que esse princípio remonta ao distante ano de 1743, no caso de *Annesly contra o Conde de Anglesea*, [17 State Tr 1139] (mencionado em L.R. 5 Q.B. 317 n.), no qual foi declarado que “nenhuma obrigação privada pode dispensar a obrigação universal que depende de cada membro da sociedade para descobrir cada intenção que possa ser formada, contrária às leis da sociedade, para destruir o bem comum.”

³² Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: Estados Unidos, página 243.

Entre uma grande quantidade de recomendações feitas pelo inquérito, uma série foi voltada à proteção mais robusta de reportantes através da:

(a) Implementação de uma lei para proteger todos os funcionários de todos os setores que denunciarem suspeitas de crimes e violações de medidas regulatórias contra qualquer forma de responsabilização, reparação ou penalização decorrente de tal denúncia;

(b) Extensão da proteção, de acordo com a Lei de Prevenção da Corrupção (Aduitamento) de 2001 a contratados independentes que denunciarem suspeitas de corrupção;

(c) Remoção do limite existente sobre o valor da indenização que pode ser destinada às pessoas penalizadas por denúncias; e

(d) Alteração da Lei de Justiça Criminal de 2011 para incluir aqueles que denunciarem ou apresentarem evidências em casos de crimes previstos na Lei de Práticas Corruptas de Órgãos Públicos de 1889.

Fonte: Veja, especificamente, Tribunal of Inquiry into Certain Planning Matters and Payments (Mahon Tribunal) – Relatório final e recomendações (2012), Recomendações 7 e 8, página 2.645, disponível em <http://www.planningtribunal.ie/images/finalReport.pdf>

Analisar casos penais de corrupção ou outras irregularidades graves, quer tenham sido levados a julgamento com sucesso ou não, pode ser muito útil como base para a reforma. Os casos podem ser analisados para determinar se e como os reportantes desempenharam um papel e em qual fase; que garantia, se houver, foi oferecida ou exigida; e quão necessária, para o resultado, foi a cooperação continuada de um reportante. Mais pesquisas são necessárias para avaliar o impacto dos sistemas de denúncia. O crescente número de leis, modelos institucionais e atos de jurisprudência deve fornecer uma boa base para pesquisas futuras.

3. Confiança e segurança

Embora a conscientização seja importante, é fundamental que os reportantes sejam tratados de forma cuidadosa e adequada e que as informações prestadas por eles sejam tratadas de maneira profissional. Isso gerará confiança de longo prazo nas medidas que os Estados implementarem.

A decisão do Estado de criar ou não uma nova instituição ou sistema para tratar das denúncias de corrupção dependerá do que for identificado na avaliação nacional. Claramente, quando os serviços judiciais, de promotoria, legislativos ou policiais no país são frágeis, ineficientes ou inadequados, ou quando há um alto nível de desconfiança nas instituições governamentais de modo geral, um órgão distinto e protegido de influência indevida é uma opção. No entanto, embora possa ser necessário criar formas alternativas para lidar com a proteção de reportantes de maneira eficaz no curto prazo é importante não ignorar o potencial no longo prazo de sistemas legais tradicionais (isto é, polícia efetiva, um serviço de promotoria independente e um judiciário imparcial) para uma maior eficácia.

Independentemente das medidas introduzidas, a experiência mostra que a confiança é conquistada através da prática eficaz e proativa e pela inclusão de responsabilização pública no sistema. O Peru tomou uma série de medidas para reprimir de modo proativo o crime organizado e a corrupção e as providências mais recentes para proteger reportantes oferecem um estudo de caso interessante.

Exemplo: Peru – Sistema Nacional de Atendimento a Denúncias

O Peru adotou uma nova Constituição em 1993, após um período de agitação civil e violência na década de 1980 e no início da década de 1990, durante o qual aproximadamente 70.000 pessoas morreram. No fim da década de 1990, um escândalo envolvendo uma rede de corrupção no serviço aduaneiro nacional que incluiu altos funcionários públicos abalou o governo. Uma investigação sobre as denúncias levou à exoneração de sete ministros do governo. Em 2001, o Peru se concentrou em uma série de medidas importantes para aprimorar a democracia, combater a corrupção – incluindo uma nova Lei de Transparência e Acesso à Informação – e fortalecer seu sistema de justiça criminal. As reformas se concentraram especificamente em programas de proteção a testemunhas para incentivar as pessoas envolvidas em corrupção e crime organizado a colaborar com as autoridades. Apesar do sucesso desses esforços para reduzir crimes graves, estudos no início da década de 2000 mostraram que 7 em cada 10 peruanos tinham uma alta ou média tolerância a atos corruptos e 86% acreditavam que denunciar atos de corrupção era ineficaz. As pesquisas revelaram também pouca confiança pública no Judiciário, no Congresso e na polícia.

Em 2010, o Peru aprovou a Lei de Proteção de Denunciantes. A lei prevê proteção contra demissão ou reprimendas de denunciantes do setor público, confidencialidade para quem denunciar atos de corrupção e indenização, atualmente baseada em uma porcentagem de quaisquer multas impostas àqueles considerados culpados em decorrência de uma denúncia.

O auditor nacional, a Controladoria-Geral da República do Peru, está encarregado de cuidar das divulgações feitas de acordo com a Lei. A Controladoria conta com 23 filiais regionais e 800 escritórios de controle interno localizados em importantes instituições do governo em todo o país. Isso significa que 824 pontos de atendimento têm capacidade para receber denúncias de corrupção. A fim de coordenar e consolidar o recebimento e tratamento das denúncias, a Controladoria criou o Sistema Nacional de Atendimento a Denúncias (SINAD) para oferecer um canal de denúncia seguro e um sistema de resposta centralizado.

O sistema, os procedimentos e a tecnologia levaram três anos para ser implantados. Um elemento essencial é garantir a confidencialidade individual por meio de um sistema em código, de modo que os analistas não consigam determinar a identidade da fonte.

As etapas do processo do SINAD são:

1. Recebimento de uma denúncia ou queixa (a tecnologia permite aos denunciantes permanecerem em sigilo, mas também participar de comunicação bidirecional);
2. Avaliação da denúncia (se ela cumpre os critérios de admissibilidade);
3. Organização do caso (reunir informações);
4. Preparação para verificação (determinar visitas ao local, documentos e testemunhas);
5. Verificação e relatório (trabalho de campo e conclusões);
6. Fornecimento de feedback aos denunciantes/informantes.

Um dos principais desafios na implementação das proteções jurídicas previstas na lei é a coordenação necessária entre os diversos órgãos (por exemplo, autoridades trabalhistas encarregadas de investigar represálias e autoridades tributárias encarregadas de cobrar multas) e a interseção entre esse sistema administrativo de denúncia de corrupção e o código penal.

Fonte: Apresentação feita por Fernando Ortega Cadillo, Gerente do Departamento de Prevenção à Corrupção, realizada na Reunião do Grupo de Especialistas Internacionais sobre a Proteção de Denunciantes, realizada de 22 a 23 de maio de 2014, em Viena.



Facilitar denúncias e proteger os reportantes

A melhor forma de facilitar as denúncias dependerá de quem é o grupo-alvo, da natureza das informações que provavelmente serão fornecidas e dos riscos enfrentados pelos reportantes. Diversos tipos de proteção (processual, física, proativa ou retroativa) precisam ser considerados em diferentes circunstâncias.

Uma avaliação nacional, conforme descrita no capítulo I, deve ajudar os Estados Partes a determinar o que já existe e identificar quaisquer pontos fracos ou lacunas em seus sistemas nacionais. A lei deve permitir às autoridades usar medidas de proteção preventivas, como, em primeiro lugar, a concessão de confidencialidade para impedir a ocorrência de represálias. Além disso, deve oferecer medidas judiciais válidas para aqueles que sofrerem represálias quando, por exemplo, as medidas preventivas tiverem falhado.

Cabe às autoridades explicar ao público o valor e a importância de sua participação no sistema e a assistência e proteção disponíveis. O governo deve ser capaz de comunicar porque uma maior participação pública para combater a corrupção garantirá que os riscos enfrentados por qualquer denunciante individualmente sejam significativamente reduzidos. O objetivo deve ser retirar, no máximo possível, o peso do risco dos ombros de reportantes individuais.

Este capítulo identifica uma variedade de medidas que foram implementadas em diversas jurisdições para facilitar denúncias e proteger denunciante. Ele é dividido em áreas amplas, que são explicadas com mais detalhes a seguir. Essas áreas são:

- A. Abrangência e escopo das informações;
- B. Canais de denúncia;
- C. Proteções contra tratamento injustificado;
- D. Medidas para facilitar denúncias;
- E. Tratamento das denúncias;
- F. Orientações.

Muitas das reformas e mecanismos de denúncia que foram implementados em diferentes jurisdições ainda são relativamente novos e seu impacto total ainda não foi avaliado. Embora este capítulo identifique algumas das tendências que estão surgindo não se trata de uma análise completa de todos os elementos que devem ser considerados para a proteção de denunciante.

Ele deve, no entanto, fornecer aos Estados Partes uma boa visão geral e uma base sólida para determinar o que é possível e o que é necessário.

Os Estados são aconselhados a realizar suas próprias pesquisas como base para a formulação de políticas públicas e melhorias. Uma lista de recursos fornecida no final deste Guia pode ajudar nesse sentido e pode ser interessante para qualquer pessoa que esteja examinando denúncias de corrupção ou denúncias feitas por reportantes de modo geral.

A. Irregularidades denunciáveis: abrangência e escopo das informações

Internacionalmente, existe a tendência de ampliar o escopo das informações pelas quais as pessoas serão protegidas para qualquer questão de irregularidade ou dano potencial ao interesse público. Embora possa haver diferenças na terminologia utilizada, o importante é oferecer uma definição ampla, a fim de incluir a maior variedade possível de procedimentos condenáveis.

Embora o termo “interesse público” seja mais comum em algumas jurisdições do que em outras, ele geralmente tem o significado de “segurança” ou “bem-estar” do público.³³ Alguns formuladores de políticas públicas se referem ao “bem comum”. A lei pertinente no Reino Unido, por exemplo, chama-se “Lei de Divulgação de Interesse Público”, em vez de “lei de proteção de denunciante”. Proteger o interesse público também é útil como forma de transmitir o impacto negativo da corrupção sobre a sociedade e se aplica tanto às atividades de entidades corporativas quanto a atividades do Estado. Em um ambiente organizacional, por exemplo, as informações pertinentes para a finalidade de identificar e prevenir a corrupção pode se referir a qualquer coisa que prejudique a missão da organização perante o público, as partes interessadas, investidores ou clientes.

Além disso, identificar procedimentos condenáveis ou irregularidades de forma ampla facilita o entendimento e a denúncia. Os Estados Partes que se concentram em informações definidas de forma restrita para crimes de corrupção previstos no código penal devem levar em consideração os dois pontos a seguir. Primeiro, eles devem entender que essas informações podem ser difíceis para pessoas leigas identificarem com exatidão. É bem provável que uma pessoa observe ou presencie apenas uma parte do problema – isto é, fatos indicando a corrupção. Quanto mais restrito o enfoque, mais ele exige que o reportante avalie a qualidade e a gravidade das informações antes da denúncia, o que também torna mais provável que ela fique em silêncio – especialmente se não tiver certeza de que será protegida. Orientações independentes e confidenciais são de extrema importância nesses casos. Em segundo lugar, quanto mais restrita a definição, menos informações serão recebidas pelas autoridades competentes – que são as autoridades técnicas – e, conseqüentemente, menos oportunidades as autoridades terão para identificar fatos que poderiam levar a investigações e ações penais bem-sucedidas.

Contudo, não se pode supor que o público sempre saberá o significado de termos amplos, como “interesse público”. Por isso, faz sentido descrever a variedade ou tipos de irregularidade cobertos. A Lei de Proteção de Reportantes dos Estados Unidos, que protege aqueles que atuam no setor público federal, por exemplo, inclui informações relacionadas a má administração crítica, grave desperdício de fundos, abuso de autoridade ou perigo considerável e específico à saúde ou à segurança pública. A Lei de Divulgação de Interesse Público de 2013 da Austrália

³³ Em matérias legais e de políticas públicas, o conceito de “interesse público” permite que juízes e formuladores de políticas públicas considerem os interesses em jogo que não estão necessariamente representados no caso ou assunto específico. Tal flexibilidade visa responder a fatores novos ou diferentes que afetam o interesse público, de acordo com as circunstâncias de cada situação.

define interesse público, entre outros fatores, como casos em que a divulgação promoveria a integridade e responsabilização do setor público ou exporia uma omissão em lidar com irregularidades graves.

A Lei de Proteção de Reportantes de 2010 da Malásia,³⁴ por exemplo, não usa os termos “interesse público” ou “irregularidade”, mas se refere a um amplo conjunto de informações que pode ser considerado uma divulgação protegida de acordo com a Lei. Ela se refere a conduta indevida, significando “qualquer comportamento que, caso seja comprovado, constitua uma infração disciplinar ou crime”, e uma infração disciplinar é definida como “qualquer ação ou omissão que constitua uma violação da disciplina em um órgão público ou privado, conforme previsto pela lei ou código de conduta, código de ética, circulares ou contrato de trabalho, conforme o caso”. De acordo com a seção 6(2), “uma divulgação de conduta indevida segundo a subseção (1) também pode ser feita:

- (a) Embora a pessoa que faz a denúncia talvez não possa identificar a pessoa específica à qual a divulgação se relaciona;
- (b) Embora a conduta indevida tenha ocorrido antes da entrada em vigor desta Lei;
- (c) Com relação a informações adquiridas por ele ou ela, enquanto era diretor(a) de um órgão público ou diretor(a) de uma entidade privada; ou
- (d) De qualquer conduta indevida de uma pessoa, enquanto essa pessoa era diretor de um órgão público ou diretor de uma entidade privada.”

No contexto de corrupção, os crimes muitas vezes são acompanhados por outros tipos de procedimentos condenáveis e irregularidades. Portanto, ampliar o escopo aumenta a probabilidade de detecção e enfrentamento. O *Guia Técnico da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção* afirma:

“O artigo 33 visa incluir pessoas que possam ter informações que não contenham detalhes suficientes para constituir provas no sentido jurídico da palavra. Essas informações têm a probabilidade de estar disponíveis em uma fase bem inicial de um caso e apresentam a probabilidade de constituir um indício de irregularidade. Em casos de corrupção, devido à sua complexidade, tais indícios se revelaram úteis para alertar as autoridades competentes e permitir que elas tomem decisões importantes sobre o início de uma investigação.”³⁵

Assim, o artigo 33, que trata da proteção a qualquer reportante, deve ser considerado como complementar ao artigo 32, que abrange testemunhas, vítimas ou peritos que prestam depoimento sobre crimes de corrupção.

Reconhecendo a potencial convergência entre informações e provas e a evolução de um caso à medida que uma investigação se desenvolve (por exemplo, pode ser que uma pessoa não seja mais necessária na qualidade de testemunha em um julgamento, devido à descoberta de provas novas ou mais pertinentes ou vice-versa), o *Guia Legislativo* propõe também que os Estados Partes possam interpretar o artigo 32 de modo amplo e que eles devem tentar tornar a proteção disponível para qualquer pessoa, conforme necessário e os meios disponíveis. Isso poderia, portanto, incluir qualquer denunciante. (Para obter mais detalhes sobre este aspecto, consulte o capítulo II, seções C.8 e 9.)

A experiência dos Estados com programas de proteção a testemunhas sugere que uma abordagem mais ampla para implementar esse requisito será necessária para assegurar

³⁴ <https://www.bheuu.gov.my/portal/pdf/Akta/Act%20711.pdf>

³⁵ *Technical Guide to the United Nations Convention against Corruption*, página 105.

proteção suficiente, a fim de garantir que as testemunhas estejam dispostas a cooperar com as investigações e ação penais. Além das testemunhas que efetivamente prestarem depoimento, os programas de proteção devem, de modo geral, tentar estender a proteção nos seguintes casos: (a) às pessoas que cooperarem ou ajudarem as investigações, até ficar evidente que elas não serão convocadas a depor; e (b) às pessoas que prestarem informações pertinentes, mas não são necessárias como testemunhas ou não são utilizadas no tribunal devido a preocupações com a segurança do denunciante ou de outras pessoas. Os legisladores podem, assim, desejar tornar as disposições aplicáveis a qualquer pessoa que tenha ou possa ter informações que sejam ou possam ser pertinentes à investigação ou à promoção de ação penal contra um crime de corrupção, quer sejam apresentadas como prova ou não.³⁶

Levando em conta a complexidade da investigação de atos de corrupção e o potencial de que os casos apresentem elementos transfronteiriços, os Estados Partes também devem considerar como a lei pode facilitar a divulgação de informações sobre corrupção sem restringir indevidamente seu escopo em termos de área geográfica ou tempo, colocar outras barreiras desnecessárias ou arbitrarias no caminho da divulgação, com base no contexto ou formalidade.³⁷

Exemplo: Conselho da Europa – orientações internacionais sobre interesse público

A Recomendação sobre a Proteção de Reportantes (adotada em abril de 2014) reconhece que haverá um ponto de acordo entre a maioria dos Estados quanto ao que se considera interesse público na maior parte das regiões, mas que em outras pode haver uma diferença de entendimento. O princípio 2 afirma que o escopo das informações que se qualificam para proteção deve incluir violações da lei e de direitos humanos, bem como riscos à saúde, à segurança pública e ao meio ambiente. O Memorando Explicativo fornece uma lista parcial de assuntos normalmente considerados dentro das categorias de informações pelas quais as pessoas devem ser protegidas, se denunciarem ou fizerem uma divulgação:

- Atividade corrupta e criminosa;
- Violações da lei e de regulamentos administrativos;
- Abuso de autoridade ou de função pública;
- Riscos à saúde pública, normas alimentares e segurança pública;
- Riscos ao meio ambiente;
- Má administração grave de órgãos públicos (inclusive de fundações beneficentes);
- Grave desperdício de fundos públicos (inclusive de fundações beneficentes);
- Ocultação de qualquer um dos pontos acima.

Fonte: Explanatory Memorandum to the Council of Europe Recommendation on the Protection of Whistleblowers (2014), parágrafo 43. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>

1. Boa-fé e motivos justificados para apresentar denúncias

O artigo 33 da UNCAC afirma que proteção contra qualquer tratamento injustificado deve ser considerada para qualquer pessoa que apresentar denúncias de boa-fé e com motivos justificados à autoridade competente. Por essa razão, se uma pessoa tiver motivos justificados

³⁶ *Legislative Guide to the United Nations Convention against Corruption*, parágrafos 442 e 443.

³⁷ Por exemplo, a Lei de Divulgação de Interesse Público do Reino Unido é redigida de modo a garantir que as informações que se qualificariam para proteção não sejam restringidas pelo tempo – elas podem se relacionar a violações ou riscos de danos passados, atuais ou futuros – ou por área geográfica, visto que a lei declara que é “irrelevante se o descumprimento pertinente ocorreu, ocorre ou ocorreria no Reino Unido ou em qualquer outro lugar(...)” (seção 43B).

para acreditar que as informações evidenciam irregularidades ou procedimentos condenáveis e que a crença era justificada para alguém em sua posição, com base nas informações disponíveis a ela, essa pessoa deve ser protegida. Nessas circunstâncias, mesmo que uma pessoa esteja enganada quanto ao conteúdo das informações que forneceu e nenhum ato de corrupção ou irregularidade seja encontrado, ainda assim tal pessoa será protegida por ter feito a denúncia. Se, no entanto, alguém relatar informações sabidamente falsas, então obviamente deve haver salvaguardas, o que significa que a pessoa não poderia solicitar proteção da lei e poderia ser punida, se algum dano fosse causado.

Uma série de diferentes abordagens tem sido adotada em relação ao aspecto de boa-fé e sua interpretação. Em várias jurisdições, preocupações foram apresentadas quanto ao risco de enfatizar em excesso o elemento de boa-fé ou de confundir-lo com “motivação”. Quando as pessoas acreditam que o foco principal estaria em sua motivação para apresentar uma denúncia, em vez da avaliação adequada do mérito da informação que elas podem prestar de boa-fé, é bem possível que elas não se manifestem. Devido a esse risco, o Conselho da Europa não incluiu o elemento de boa-fé em suas recomendações.³⁸

Alguns Estados Partes também esclareceram a questão em leis nacionais. De acordo com a lei norueguesa, por exemplo, má-fé não descarta uma denúncia legítima. Isso reconhece que o interesse público será atendido se um funcionário denunciar suspeitas justificadas, mesmo que sua motivação pessoal seja mal-intencionada. Em outras palavras, as informações poderiam ser necessárias e úteis para revelar corrupção e a motivação do denunciante não altera esse fato (por exemplo, se A denuncia por motivos justificados informações sobre B, não deveria importar se eles têm uma relação de trabalho boa ou ruim). Essa abordagem mantém o requisito de motivos justificados e, portanto, pode excluir a proteção de um denunciante que conscientemente fornecer informações incorretas ou que deveria saber razoavelmente que as informações eram incorretas.

Em 2013, o Reino Unido retirou o termo “boa-fé” da sua lei para fins de determinação da qualificação de uma divulgação para proteção, mas manteve esse critério para decidir sobre a indenização ou reembolso de reparação. Quando má-fé é encontrada, a indenização para uma pessoa que foi vítima devido à denúncia pode ser reduzida até um máximo de 25%, se ela for considerada justa e equitativa, levando em conta todas as outras circunstâncias.³⁹

Garantir que boa-fé não seja confundida com motivação também pode ajudar a evitar a situação na qual as pessoas atribuem a si próprias o direito de se tornarem detetives amadores, em vez de denunciar os fatos assim como elas os entendem. De outra forma, o denunciante poderia temer que uma denúncia “prematura” fosse interpretada como má-fé.

O risco também poderia ser minimizado, estipulando-se que boa-fé significa “honestamente” ou “*bona fide*” com relação às informações, ligando-a assim às informações e não à motivação pessoal do denunciante. Uma série de leis nacionais aprovadas em anos recentes, embora mantenham a noção de boa-fé, enfatizam a qualidade das informações do denunciante e não fazem menção à motivação, nem esclarecem ou limitam a questão de motivação:

- A Lei da Bósnia e Herzegovina sobre Proteção de Denunciantes em Instituições da Bósnia e Herzegovina (2013) define boa-fé como “a atitude dos denunciantes com base

³⁸ O Conselho da Europa afirma que o termo “boa-fé” não foi incluído na Recomendação para a Proteção de Denunciantes, “a fim de impedir que a motivação do denunciante ao fazer a denúncia ou divulgação ou sua boa-fé ao fazê-lo sejam relevantes para a proteção ou não do denunciante” (Memorando Explicativo, parágrafo 85). Veja a Recomendação, Princípio 22: “A proteção não deve ser perdida unicamente com base no fato de que o denunciante estava enganado quanto a seu conteúdo ou que a ameaça percebida ao interesse público não se concretizou, desde que ele tivesse motivos justificados para acreditar em sua exatidão.”

³⁹ Reino Unido (2013). Lei de Reforma Empresarial e Regulatória (ERRA), que muda as disposições da Lei de Divulgação de Interesse Público (1998) e da Lei de Direitos Trabalhistas (1996).

nos fatos e circunstâncias dos quais o denunciante tem seu próprio conhecimento e que considera verdadeiros”;

- A Lei de Divulgação de Interesse Público da Zâmbia (2010) declara em seu artigo 22 que uma divulgação protegida é feita de boa-fé por um funcionário “que acreditar razoavelmente que as informações divulgadas e quaisquer alegações ali contidas são consideravelmente verdadeiras; e que não faça a divulgação para fins de ganho pessoal, excluindo-se qualquer recompensa devida nos termos de qualquer lei”.

Outra abordagem com relação ao elemento de boa-fé é adotada na lei modelo da Organização dos Estados Americanos (OEA) para proteger reportantes e testemunhas que denunciam atos de corrupção. A lei inclui uma presunção de boa-fé até que ou a menos que o contrário possa ser provado.⁴⁰ A lei romena sobre a proteção de funcionários públicos que apresentam queixas sobre violações da lei opera de acordo com o mesmo pressuposto. Ao elaborar leis para proteger reportantes, os Estados partes devem ter em mente essas diferentes abordagens e opiniões relativas à noção de “boa-fé”.

2. Direitos de outros e deveres perante terceiros

A divulgação de suspeitas de corrupção ou de outros procedimentos condenáveis protege os interesses da sociedade, ajudando a garantir que as informações cheguem às pessoas certas na hora certa e, quando possível, cedo o suficiente para que algo seja feito antes que o dano ocorra. Assim, deveria haver algumas restrições sobre quais fatos ou quando essas divulgações podem ser feitas. As restrições devem ser claramente definidas e baseadas em um objetivo legítimo que seja necessário e proporcional às circunstâncias. Esse é um princípio geral que também é enfatizado no artigo 13 da UNCAC.⁴¹

Quando informações são denunciadas às autoridades competentes, o dever de proteger os interesses de outros que podem ser afetados pela divulgação (por exemplo, com relação a seus dados pessoais) normalmente é transferido automaticamente para essas autoridades. No entanto, em raras circunstâncias, quando os canais adequados estiverem impossibilitados, bloqueados ou também corrompidos de algum modo e uma divulgação mais ampla for feita (através da mídia, por exemplo), então o reportante deve exercer cautela para garantir que os interesses de terceiros sejam protegidos. Isso se aplicaria, por exemplo, às informações médicas particulares de pacientes, clientes jurídicos ou, de fato, aos dados pessoais de clientes.

A gravidade de qualquer violação aos direitos de terceiros pode ser um dos fatores que um tribunal levará em conta ao determinar se uma divulgação pública de informações por um funcionário público ou funcionário do setor privado foi justificada e razoável (veja o capítulo II, seção B.3 sobre divulgações mais amplas e responsabilização pública).

Esse é um dos motivos pelos quais é importante que as pessoas tenham acesso a informações e orientações imparciais. Orientações em uma fase inicial podem ajudar a garantir que as pessoas denunciem da forma mais adequada para que o problema seja enfrentado, minimizando os riscos para elas próprias ou para qualquer outro terceiro inocente.

Também é importante que as pessoas possam se defender de denúncias falsas feitas no domínio público. O Japão, por exemplo, possui uma disposição em sua Lei de Proteção de Reportantes que exige que os denunciantes envidem esforços para não prejudicar os interesses justificáveis

⁴⁰ Organização dos Estados Americanos (OEA) (2013). Lei Modelo para Facilitar e Incentivar a Denúncia de Atos de Corrupção e Proteger Denunciantes e Testemunhas, artigo 2 (h).

⁴¹ Veja “*Reporting on Corruption – A Resource Tool for Governments and Journalists*”, página 33 e seguintes.

de outros.⁴² Isso pode ser uma forma de garantia contra divulgação irresponsável – por exemplo, publicação de dados pessoais que prejudiquem a reputação de outros e daqueles que têm direito à presunção de inocência. A publicação de dados pessoais normalmente não deve ser necessária para a continuação de um caso.

Lealdade ao empregador

Em muitas jurisdições, e especialmente no setor privado, os funcionários estão sujeitos a deveres de lealdade ou confidencialidade com relação a informações técnicas ou operacionais, o que significa que muitas vezes constitui infração disciplinar denunciar fora da própria organização. A reputação comercial também é altamente valorizada e, por isso, muitos funcionários estão sujeitos a fortes obrigações contratuais nesse sentido.

Por isso, é importante – acima de tudo com relação a denúncias às autoridades competentes ou adequadas, ou mais amplamente quando necessário – que a lei remova ou resolva qualquer dúvida no sentido de que a denúncia de irregularidades ou de danos ao interesse público prevalecerá sobre quaisquer deveres ao empregador.

3. Segurança nacional

Em princípio, todas as informações do governo deveriam ser acessíveis e abertas ao público para verificação, visto que isso permite a participação democrática e o desenvolvimento de políticas públicas confiáveis, inclusive em áreas sensíveis como segurança nacional. Embora existam motivos válidos para proteger certas informações relacionadas à ordem pública ou à segurança nacional, conforme também previsto em normas internacionais, incluindo o artigo 13(1)(d) da UNCAC, deve-se exercer cautela para garantir que essa exceção ao acesso a informações não seja tão excessivamente ampla, de modo a impedir a verificação pública eficaz e o debate sobre a tomada de decisões e atividades governamentais e, o que é mais importante neste contexto, para não dificultar ainda mais a detecção de atividades corruptas nos serviços públicos.⁴³

O antigo inspetor anticorrupção do Quênia, John Githongo, declarou que “a mais grave corrupção em muitos países africanos está ocorrendo sob o manto do que eles chamam de ‘segurança nacional’ (...). Visto que a corrupção foi lentamente removida dos processos de licitações públicas – por exemplo, projetos rodoviários e grandes projetos de infraestrutura –, o último reduto em que a corrupção está se escondendo é a área da suposta ‘segurança nacional’, o que significa que qualquer denunciante que cometer desobediência nessa área pode ser muito facilmente acusado de traição.”

Fonte: Entrevista do Mês – Coordenador de Política Anticorrupção do Quênia, Transparency Watch, Abril de 2006, conforme citado em Banisar, D. (2011) *Whistleblowing: International Standards And Developments* em Irma E. Sandoval (ed.) “Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society”, World Bank-Institute For Social Research, UNAM: Washington, D.C. Disponível em http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180.

O Memorando Explicativo da Recomendação do Conselho da Europa (2014) reconhece que podem existir motivos legítimos pelos quais os Estados Partes podem desejar aplicar um

⁴² Japão (2004). Lei de Proteção de Denunciadores, artigo 8.

⁴³ Veja *Reporting on Corruption – Resource Tool for Governments and Journalists*, página 21. Disponível em http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf

conjunto de restrições com relação às informações de segurança nacional, mas deixa claro que essas restrições precisam ser baseadas nas próprias informações e não nas categorias de pessoas envolvidas (tais como agentes de polícia ou militares, por exemplo).⁴⁴

A prática internacional está evoluindo com relação à definição do escopo e das limitações da autoridade do Estado para controlar informações por motivo de segurança nacional, além de quando é adequado punir aqueles que fizerem uma divulgação não autorizada de informações sigilosas. Alguns dos princípios fundamentais incluem garantir que os motivos para o sigilo sejam aplicados de forma clara e restritiva (por exemplo, a informações específicas que protejam um interesse legítimo de segurança nacional e não, por exemplo, a todas as informações relacionadas a uma agência ou órgão), e que a ocultação de informações por tais motivos possa ser reivindicada apenas pelas autoridades cujas responsabilidades específicas incluem proteger a segurança nacional.⁴⁵ Além disso, quaisquer leis que regulamentam divulgações relacionadas a informações consideradas vitais à segurança nacional devem estar publicamente disponíveis.⁴⁶ Nos Estados Unidos, por exemplo, informações que não estiverem classificadas como confidenciais não podem ter sua divulgação pública restringida.⁴⁷

Por fim, a divulgação de informações por pessoas públicas – independentemente de as informações serem confidenciais ou não – que mostrarem irregularidades ou que forem uma questão de significativo interesse público deve ser considerada “protegida”, e deve haver canais eficazes para que as pessoas com tais informações denunciem internamente e para órgãos que sejam independentes do setor de segurança nacional, que sejam imparciais e que possuam poderes e a autoridade adequados para investigar denúncias e proteger testemunhas.⁴⁸ As pessoas também devem ter o direito de se defender por motivo de interesse público por terem feito uma divulgação não autorizada.

Exemplo: Princípios Globais sobre Segurança Nacional e Direito à Informação (Princípios Tshwane)

Os Princípios Globais sobre Segurança Nacional e Direito à Informação (Princípios Tshwane) foram desenvolvidos para fornecer orientações às pessoas envolvidas na redação, revisão ou implementação de leis ou disposições relativas à autoridade do Estado para ocultar informações por motivos de segurança nacional ou para punir a divulgação de tais informações. Foram elaborados por 22 organizações e centros acadêmicos em conjunto com mais de 500 especialistas de mais de 70 países em 14 reuniões realizadas no mundo inteiro e se baseiam em leis, normas e boas práticas nacionais e internacionais.

Eles apresentam uma abordagem proporcionada para facilitar denúncias internas para aqueles que lidam com informações confidenciais e a proteção que deveria estar disponível àqueles que divulgarem publicamente irregularidades ou outras informações para fins de interesse público (princípios 39 a 46). Fundamentalmente, os Princípios Tshwane incluem uma defesa de interesse público para funcionários do governo, não importando se eles cumprem ou não as condições para proteção de denunciantes, conforme previsto nos

⁴⁴ Memorando Explicativo da Recomendação do Conselho da Europa sobre a Proteção de Denunciantes (2014), parágrafos 46-47. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>

⁴⁵ Princípios Globais sobre Segurança Nacional e Direito à Informação (Princípios Tshwane). Veja o Princípio 3. Disponível em <http://www.opensocietyfoundations.org/fact-sheets/tshwane-principles-national-security-and-right-information-overview-15-points>

⁴⁶ Resolução da PACE (Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa) 1551, 2007.

⁴⁷ Segundo a Lei de Proteção de Denunciantes dos EUA, informações que não estiverem classificadas como confidenciais não podem ter sua divulgação pública restringida (5 USC 2302(b)(13)). A disposição se aplica à definição da Lei de Segurança Nacional de que informações confidenciais referem-se a “informações ou materiais designados e claramente classificados ou claramente representados (...) como informações que exigem um grau específico de proteção contra divulgação não autorizada por motivos de segurança nacional” (50 USC 426).

⁴⁸ Princípios Tshwane. Veja o princípio 39.

Princípios, caso o interesse público na divulgação prevaleça sobre o interesse público em manter sigilo sobre as informações.

Os Princípios Tshwane foram ratificados pelo Parlamento Europeu como orientações tanto sobre a transparência como um componente de supervisão democrática na área de inteligência quanto na proteção para divulgações não autorizadas de informações de segurança nacional.⁴⁹ O parágrafo 89 das Conclusões Principais requer que os Estados-Membros “garantam que sua legislação, especialmente na área de segurança nacional, estipule uma alternativa segura ao silêncio para divulgar ou denunciar irregularidades, inclusive corrupção, crimes, violações de obrigação jurídica, erros judiciais e abuso de autoridade, o que também está em conformidade com as disposições de diversos instrumentos internacionais (Nações Unidas e Conselho da Europa) contra a corrupção, os princípios previstos na Resolução da PACE 1729 (2010), os Princípios Tshwane etc.”

⁴⁹ <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&reference=P7-TA-2014-0230&language=EN&ring=A7-2014-0139>

Fonte: Os Princípios Tshwane foram traduzidos para diversos idiomas. Eles podem ser baixados em árabe (pdf), francês, alemão, japonês (pdf), mandarim (pdf), português, sérvio e espanhol. Disponível em <http://www.right2info.org/exceptions-to-access/national-security/global-principles>.

O código penal dinamarquês prevê uma defesa de interesse público para a publicação de segredos de Estado, quando a pessoa estiver agindo no “legítimo exercício de evidente interesse público”,⁴⁹ o que tem sido interpretado como exigindo que esse interesse exceda o interesse em manter o sigilo das informações.⁵⁰ De acordo com a Lei Canadense de Segurança da Informação, constitui crime uma autoridade governamental comunicar indevidamente informações operacionais especiais, mas uma defesa de interesse público está disponível quando um funcionário público divulgar informações no interesse público.⁵¹

B. Canais de denúncia

Em reconhecimento às diferenças entre os sistemas nacionais, a UNCAC usa os termos autoridades “adequadas”, “competentes” ou “pertinentes” (veja os artigos 8, 13 e 33 da UNCAC), permitindo bastante flexibilidade para que os Estados Partes determinem os detalhes da criação e designação de canais de denúncia.

Quando os Estados Partes fizerem essa definição, muito dependerá da gama de autoridades competentes que já existirem e de sua eficácia, bem como de questões específicas relativas a direitos trabalhistas, por exemplo, ou garantias constitucionais, tais como liberdade de expressão e proteção da mídia.

Os Estados Partes devem ter em mente também uma variedade de casos possíveis que podem surgir ao elaborar ou reformar sua legislação para proteger denunciante. Se uma pessoa

⁴⁹ Código Penal (Dinamarca), seção 152(e) (2010).

⁵⁰ Amanda Jacobsen, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013 (pesquisa da Universidade de Copenhague, em colaboração com a Open Society Justice Initiative) pp. 48-49. Disponível em http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe

⁵¹ A Lei Canadense de Segurança da Informação prevê uma defesa de interesse público para aqueles que, sob outros aspectos, estão vinculados por leis de sigilo. Ela prevê que nenhuma pessoa é culpada de crime conforme previsto nas seções 13 ou 14 – que definem como crime o fato de qualquer pessoa “permanentemente vinculada por sigilo” comunicar ou confirmar intencionalmente e sem autorização “informações operacionais especiais” –, se ela puder comprovar que “agiu no interesse público”. Isso significa que ela deve mostrar que agiu a fim de divulgar um crime e que “o interesse público na divulgação prevaleceu sobre o interesse público na não divulgação”.

denunciar internamente seu empregador e depois for vítima de retaliação, ela estará protegida? Como essa situação difere quando uma pessoa denuncia a uma autoridade competente, como um regulador, agência anticorrupção ou órgão de aplicação da lei? E em quais circunstâncias excepcionais a proteção ainda poderia ser considerada, se a pessoa denunciar externamente – por exemplo, à mídia ou na internet? Essas perguntas exigem respostas para funcionários tanto do setor público quanto do setor privado e, em parte, também com relação a outras pessoas. Outra questão que surge diz respeito a casos internacionais – por exemplo, quando um funcionário de uma multinacional denuncia às autoridades de outro Estado no qual a empresa está registrada ou realiza atividades.

Percorrer passo a passo os diferentes cenários é a melhor forma de identificar eventuais lacunas e considerar medidas para fortalecer o sistema. Alguns Estados Partes protegem a divulgação às autoridades competentes, mas desconsideram que os funcionários também podem precisar de proteção nos casos em que denunciam internamente e sofrem represália. Outros Estados partes podem ter leis em vigor para o setor público, mas ter o setor privado mal coberto.

Na maior parte dos países, há uma gama de detentores de cargos públicos e autoridades que têm condições de receber denúncias de corrupção ou outros tipos de irregularidades. É de extrema importância que eles não apenas tenham a “competência” para receber tais denúncias, mas tenham também o poder de agir e que prestem contas de suas ações. A avaliação nacional deve identificar os atores pertinentes, quais recebem mais denúncias e o grau de eficácia com que respondem a essas denúncias. Esse exercício é importante para evitar que quaisquer novas reformas prejudiquem as boas práticas já existentes.

A justificativa para um regime de divulgação escalonado ou em níveis

Na Irlanda e no Reino Unido, por exemplo, tomou-se a decisão de adotar uma abordagem em três níveis para proteger os reportantes no local de trabalho, nos setores público e privado: o primeiro nível consiste em uma denúncia interna ao empregador ou outra pessoa, de acordo com procedimento autorizado pelo empregador; o segundo nível consiste em denunciar para uma pessoa autorizada ou para o Ministro; e o terceiro nível consiste em divulgações mais amplas. Refletindo os sistemas jurídico e de supervisão dos dois países, a proteção mais forte é fornecida para denúncias internas, o que essencialmente significa que a base para proteção será mais fácil de comprovar em um caso *prima facie*. Portanto, embora não seja um requisito que a divulgação deva primeiramente ser feita internamente, a redação da lei ainda assim reflete uma preferência por denúncias internas, visto que a proteção poderia ser alcançada mais facilmente. Em ambos os países, os reportantes no local de trabalho podem divulgar informações à mídia em circunstâncias excepcionais, mas apenas se condições específicas forem atendidas, inclusive que a pessoa tivesse uma crença razoável de que sofreria retaliação pelo empregador, se o caso fosse apresentado internamente ou perante uma autoridade competente.

Em 1996, e no contexto de boa governança, o Comitê de Padrões na Vida Pública do Reino Unido,⁵² cujo trabalho ajudou a embasar e influenciar a prática de denúncias no setor público e fora dele no Reino Unido, observou que:

⁵² O Comitê de Padrões na Vida Pública do Reino Unido foi criado em 1994. Ele não é um comitê parlamentar, mas se reporta ao primeiro-ministro. Seus termos de referência são “examinar preocupações sobre padrões de conduta de todos os titulares de cargos públicos, inclusive arranjos relativos a atividades financeiras e comerciais, e fazer recomendações de mudanças em arranjos atuais, que possam ser necessárias para garantir os mais altos níveis de respeitabilidade na vida pública”.

A essência de um sistema de denúncia é que os funcionários consigam evitar a gerência direta, porque esta pode muito bem ser a área da qual decorrem suas preocupações, e que eles sejam capazes de recorrer a canais fora da organização, se acharem que a gerência geral está envolvida em conduta indevida.⁵³

A Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa declarou que deveria haver proteção contra punição por divulgações públicas, “quando canais internos não existirem, não estiverem funcionando adequadamente ou quando houver a previsão justificada de que não funcionarão adequadamente, levando-se em conta a natureza do problema apresentado pelo reportante”.⁵⁴ Isso significa que instituições dos setores público e privado devem considerar a criação e o bom funcionamento de um sistema de denúncia e devem considerar também como oferecer alternativas às pessoas, inclusive proteção se tais mecanismos não existirem, não funcionarem ou se houver a previsão justificada de que eles não funcionarão adequadamente.

Um regime de divulgação escalonado ou em níveis, conforme se aplique à proteção de um denunciante, é especialmente pertinente para aqueles que denunciam no contexto do trabalho e que podem estar sujeitos a deveres específicos de confidencialidade ou lealdade a seu empregador. Com relação a facilitar denúncias de membros do público, a consideração de diversos níveis refere-se à questão de quem é responsabilizado pela irregularidade e quem deve receber tais denúncias. O acesso à proteção pode mudar, se a denúncia for diretamente dirigida ao público em geral e não a uma autoridade competente.

Figura III. Responsabilização e possíveis canais de denúncia



Fonte: Reproduzido da Recomendação do Conselho da Europa sobre a Proteção de Denunciantes, Memorando Explicativo, parágrafo 61.

⁵³ Comitê sobre Padrões na Vida Pública, *Terceiro Relatório* (1996), página 48.

⁵⁴ Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, resolução 1729, adotada em 29 de abril de 2010, arts. 6.1.2, 6.2.3. Pelo menos sete países europeus (Albânia, França, Alemanha, Países Baixos, Romênia, Sérvia e Reino Unido) preveem como defesa ou circunstância atenuante para pessoas demitidas ou de outra forma tratadas de modo prejudicial no trabalho a tentativa de usar ou o uso efetivo de canais internos antes da divulgação pública. Amanda Jacobsen, *National Security and the Right to Information in Europe*, 2013. Disponível em http://www.right2info.org/resources/publications/national-security-page/national-security-expert-papers/jacobsen_nat-sec-and-rti-in-europe

Uma estrutura legislativa e institucional para facilitar denúncias de corrupção e proteger os denunciadores, conforme previsto na UNCAC, deve considerar a oferta de uma gama razoável de canais de denúncia eficazes e potencialmente alternativos. Isso ajudará a garantir que as pessoas no local de trabalho consigam evitar seus gerentes ou recorrer a canais fora da organização, especialmente se for ali que o problema estiver localizado, e assim evitar a criação de um obstáculo ou de um eventual ponto de ruptura no sistema regulatório ou judicial. Em algumas jurisdições, sugeriu-se que as pessoas devem ter a capacidade de recorrer da decisão de uma autoridade competente de não investigar ou quando houver motivo para acreditar que uma investigação está abaixo de níveis aceitáveis. De diversas formas isso poderia ser considerado como alternativa a canais de denúncia paralelos, especialmente em jurisdições menores com menos autoridades competentes.

O desafio para os Estados Partes é manter todos os diferentes aspectos em mente, criar regras e processos claros e coordenados para oferecer alternativas aos denunciadores e tornar mais seguro o ato de denunciar. (Mais informações sobre a questão de coordenação entre órgãos e o tratamento de denúncias são apresentadas no capítulo II, seção E.)

Exemplo: Gana – lista de pessoas competentes para receber denúncias

A Lei de Reportantes de 2006 (Lei 720) de Gana inclui todos os denunciadores voluntários dentro ou fora do local de trabalho. Um guia da Lei, desenvolvido pela Agência Anticorrupção (Gana, 2010), explica que qualquer pessoa pode fazer uma divulgação de irregularidade a qualquer uma das pessoas ou instituições a seguir e terá proteção por fazê-lo. Isso reflete o sistema de prestação de contas e de responsabilização em Gana:

- Um empregador;
- Um policial;
- O procurador-geral;
- O auditor-geral;
- Um membro da equipe de um dos órgãos de inteligência;
- Um membro do Parlamento;
- O Escritório de Fraudes Graves;
- O Comitê de Direitos Humanos e Justiça Administrativa;
- O Comitê de Imprensa Nacional;
- A Agência de Controle de Narcóticos;
- Um chefe;
- O chefe ou ancião da família do denunciante;
- O líder de uma entidade religiosa reconhecida;
- Um membro de uma assembleia distrital;
- Um ministro de Estado;
- O Gabinete do Presidente;
- A Receita Federal de Gana;
- Um diretor distrital.

Fonte: Coalizão Anticorrupção de Gana (2010). *A Guide to Whistleblowing in Ghana*. Disponível em <http://wacmn.gaccgh.org/downloads/files/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf> e <http://www.track.unodc.org/LegalLibrary/pages/LegalResources.aspx?country=Ghana>

1. Sistemas de denúncia interna

Até mesmo em jurisdições em que a lei protege especificamente aqueles que denunciam irregularidades a uma autoridade competente externa a seu empregador, a maioria das pessoas escolhe denunciar informações sobre irregularidades ou procedimentos condenáveis primeiramente dentro de seu local de trabalho a um supervisor, chefe de departamento ou alguém responsável por investigar essas questões.⁵⁵

Setor público

Cada vez mais considera-se uma boa prática que os empregadores em todos os setores incentivem seus funcionários a comunicar quaisquer informações ou preocupações que tenham sobre algo que possa prejudicar o serviço que eles devem prestar, inclusive informações sobre corrupção ou outras irregularidades ou procedimentos condenáveis. O Memorando Explicativo da Recomendação do Conselho da Europa sobre a Proteção de Reportantes que se aplica a pessoas que trabalham nos setores público e privado afirma:

O incentivo a denúncias internas é dado na Recomendação porque criar sistemas de denúncia eficazes faz parte de uma boa prática administrativa e estrutura de governança transparentes e, em conjunto com denúncias às autoridades regulatórias públicas, agências de fiscalização e órgãos de supervisão, elas podem contribuir em muitos casos para a resolução antecipada e eficiente de riscos ao interesse público.⁵⁶

É interessante notar que as pesquisas indicam que, quando uma empresa ou serviço público se esforça para garantir que seus funcionários possam divulgar questões preocupantes, inclusive níveis insatisfatórios de serviço, riscos sistêmicos e problemas de má conduta, eles não apenas conquistam maior confiança da equipe e do público, mas também são percebidos como prestando um serviço de maior qualidade.⁵⁷

A Lei Federal de Divulgação de Interesse Público de 2013 da Austrália e grande parte da legislação federal australiana desde a década de 1990 contém uma estrutura robusta que estabelece que todos os órgãos públicos devem definir e implementar procedimentos internos de denúncia e proteção.

⁵⁵ Segundo pesquisa realizada em 2013 pela Public Concern at Work e pela Universidade de Greenwich em 1.000 casos de denúncia no Reino Unido, em 82% dos casos as pessoas apresentaram suas preocupações primeiramente a seus empregadores. Veja Public Concern at Work e Universidade de Greenwich (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: Londres. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>. Um relatório de 2010 do Ethics Resource Center constatou que apenas 4% dos denunciantes nos Estados Unidos fizeram suas divulgações fora do sistema corporativo, e somente 3% através de linhas telefônicas diretas; 46% procuraram seu supervisor. Veja Ethics Resource Center (2010). *Reporting: Who's Telling You What You Need to Know, Who Isn't, and What You Can Do About It*. Supplemental Research Brief: 2009 National Business Ethics Survey. Disponível em <http://ethics.org/files/u5/Reporting.pdf>

⁵⁶ Recomendação do Conselho da Europa CM/Rec (2014)7 do Comitê de Ministros para Estados-Membros sobre a Proteção de Denunciantes, página 13. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

⁵⁷ Uma pequena pesquisa com enfermeiros no Serviço Nacional de Saúde do Reino Unido em 2008 constatou que 80% dos enfermeiros que disseram que sua organização promove denúncias de maneira apropriada também descreveram sua organização como tendo uma relação transparente ou muito transparente com o público. Nas organizações que não promovem denúncias, apenas 34% dos enfermeiros responderam de modo similar. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/nhs-care-papers>. Em 2010, o Conselho Executivo Corporativo divulgou detalhes de sua pesquisa com 500.000 funcionários em mais de 85 países, que constatou uma relação direta entre uma cultura de integridade no local de trabalho e menor incidência de má conduta. Doze indicadores foram usados, e o que se relacionou mais fortemente com um maior nível de retorno de longo prazo para os acionistas (mais de 10 anos) foi a tranquilidade por parte dos funcionários para fazer denúncias. A ausência de medo de retaliação foi identificada como elemento essencial para garantir essa tranquilidade. Disponível em <http://news.executiveboard.com/index.php?s=23330&item=50990>

Eles devem ser compatíveis com as normas de melhores práticas promulgadas por agências de supervisão central e normalmente são auditados e monitorados centralmente.⁵⁸ As boas práticas internacionais incluem garantir que as denúncias possam ser feitas de modo confidencial e para a gerência geral em tempo hábil, evitando assim a hierarquia normal, sempre que necessário.⁵⁹ Isso é importante, visto que também há países que exigem que os funcionários públicos denunciem casos por escrito a seus supervisores. Embora ambos os requisitos (denúncia por escrito e canal de denúncia único) possam ser bem-intencionados, eles podem, na verdade, ter o efeito oposto. Limitações a possíveis canais de denúncia apresentam o risco de reduzir as denúncias internas.

O Comitê de Padrões na Vida Pública do Reino Unido indicou que bons sistemas internos são aqueles que:

- Fornecem exemplos que diferenciam denúncias de queixas formais;
- Oferecem aos funcionários a opção de denunciar um problema fora da estrutura hierárquica de gestão;
- Fornecem acesso a uma linha telefônica de assistência independente, que presta orientações de forma confidencial;
- Oferecem aos funcionários o direito à confidencialidade no momento da denúncia;
- Explicam quando e como uma denúncia pode ser apresentada com segurança fora da organização (por exemplo, para um regulador);
- Estipulam como pena disciplinar: (a) exercer represálias contra um denunciante de boa-fé; e (b) fazer uma denúncia falsa de modo mal-intencionado (isto é, apresentar deliberadamente informações sabidamente inverídicas).⁶⁰

Quaisquer obrigações por parte de serviços públicos ou outras organizações de implantar sistemas internos de denúncia devem ser proporcionais a seu tamanho e ao nível de risco que suas atividades representam ao interesse público (por exemplo, descarte de resíduos tóxicos) ou sua vulnerabilidade à corrupção (por exemplo, coordenar projetos de infraestrutura de alto valor). Os processos para denúncia devem ser claros e simples, visto que procedimentos excessivamente custosos ou complexos impedirão a ocorrência de denúncias.

Exemplos de diversas jurisdições demonstram que há várias maneiras de incentivar uma cultura de denúncia mais transparente e oferecer alternativas claras quando as rotas normais estão bloqueadas, deliberadamente ou não. No setor público, órgãos governamentais centrais e locais podem designar alguém em um nível superior ou alguém fora da hierarquia de gestão que tenha poderes para iniciar uma investigação e que possa tomar providências para proteger os funcionários contra represálias. Essas pessoas podem ser diretores de ética institucional, ouvidores ou ter funções semelhantes.

⁵⁸ Veja, de modo geral, Brown, A. J. (2013). Towards 'ideal' whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Setembro/Outubro, 2(3): 153-182. Para ver exemplos do conteúdo mínimo recomendado de tais procedimentos, consulte online as Diretrizes sobre Divulgações de Interesse Público do Ouvidor de Nova Gales do Sul, Austrália, preparadas de acordo com a Lei de Divulgação de Interesse Público de 1994 (NSW). Disponível em <https://www.ombo.nsw.gov.au/news-and-publications/publications/guidelines/public-interest-disclosures>

⁵⁹ Há muitos recursos disponíveis sobre sistemas internos, incluindo: OECD (2012), CleanGovBiz Toolkit on Whistleblower Protection. Disponível em <http://www.oecd.org/corruption/ethics/whistleblower-protection.htm#Resources>; British Standards Institute (2008), Whistleblowing Arrangements Code of Practice (2008). Disponível em <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>; Public Concern at Work (2013), Whistleblowing Commission, Code of Practice for effective whistleblowing arrangements Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>. Recursos adicionais estão relacionados no anexo deste Guia.

⁶⁰ Conforme reproduzido no Whistleblowing Arrangements Code of Practice, PAS 1998:2008, British Standards Institute, página 3. Disponível em <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>

Em algumas jurisdições, por exemplo, o papel de um ouvidor é muito importante e, no setor público, um ouvidor com poderes independentes que se reporte diretamente ao parlamento normalmente é considerado parte integrante do serviço público, em vez de externo a ele. O Governo da Região de Flandres, na Bélgica, por exemplo, envolveu o ouvidor em seu programa de proteção a denunciante.⁶¹

Exemplo: Código de Conduta, Governo de Flandres, Bélgica

O Governo de Flandres implantou um Código de Conduta que define os princípios, regras e acordos gerais que os funcionários devem seguir. Ele declara que os sistemas e princípios de conduta são baseados em valores extraídos dos regulamentos de pessoal de Flandres e de competências relacionadas a valores, e explica que o Código se refere à legislação existente e a outros códigos relacionados à integridade no âmbito das autoridades de Flandres.

A seção intitulada “Denúncia de Irregularidades” descreve o que os funcionários podem e devem fazer diante de um dilema ético ou de uma irregularidade mais grave, inclusive como apresentar uma denúncia sobre isso. Também há diretores de ética em cada departamento, aos quais os funcionários podem recorrer em sigilo em caso de dúvidas ou necessidade de mais informações sobre o que fazer em circunstâncias específicas. Essa abordagem combina o valor preventivo de incentivar os funcionários a denunciar antecipadamente com o potencial de detectar irregularidades graves – má conduta ou crimes.

Denúncia de Irregularidades

Em uma organização ética todos assumem a responsabilidade. Você considera os diversos valores e normas que se aplicam a uma situação concreta. Em caso de dúvida, você conversa com seu superior e juntos procuram uma solução adequada. No caso de irregularidades, a obrigação de denunciar se aplica. Se você observa violações da ética, toma a atitude adequada, dependendo da gravidade da violação. Se necessário, fala com os colegas sobre o assunto e denuncia as violações aos órgãos autorizados.

Tudo depende da natureza da violação. Trata-se um colega que está fazendo uma fotocópia para uso privado ou de um caso real de fraude? Naturalmente, também é importante saber se você apenas suspeita que há uma violação ou pode apresentar provas tangíveis dessa violação.

No site <http://www.bestuurszaken.be/integriteit> você encontrará uma visão geral dos diversos contatos e departamentos aos quais você pode recorrer em caso de dúvidas sobre ética ou para denunciar violações. No site você também encontrará mais informações sobre o programa de proteção de denunciante, que pode ser solicitado ao Serviço de Ouvidoria de Flandres e que lhe oferecerá proteção, se teme que sua denúncia trará consequências negativas para você.

Fonte: Veja no site do Governo de Flandres: Integrity Coordinator. Disponível em <http://www.governance-flanders.be/integrity-0>

Setor privado

Muitas grandes empresas possuem mecanismos internos de denúncia e os reguladores às vezes fazem algumas exigências que podem incluir sistemas para denúncias, para que elas possam se tornar de capital aberto. Os pontos mencionados acima em relação ao setor público, especialmente que os mecanismos devem ser proporcionais ao porte da organização e que

⁶¹ Consulte o site do Parlamento de Flandres: <http://www.vlaamsparlament.be/Proteus5/showPersbericht.action?id=8792>

alternativas estejam disponíveis, são igualmente pertinentes para o setor privado. O aspecto fundamental é que um funcionário deve saber onde tratar de uma suposta irregularidade.

A próxima etapa é considerar como um funcionário poderá ser protegido, se fizer uma denúncia interna e posteriormente sofrer retaliação. A Irlanda e o Reino Unido, por exemplo, incluem proteção para esses casos em suas leis.

No setor privado nos Países Baixos, sindicatos e empregadores desenvolveram um código de prática para orientar a conduta dos empregadores e estimular o uso responsável de sistemas e políticas por funcionários. Esses esforços fazem uso de valores comuns de serviço e conduta existentes em todos os locais de trabalho. É evidente que os empregadores e chefes em todos os setores devem se esforçar para garantir que haja treinamento adequado para aqueles incumbidos de responsabilidades no âmbito de quaisquer estruturas de denúncias sobre como lidar com denúncias e pessoas de modo justo e para garantir que os sistemas sejam claramente explicados a todos os funcionários e parceiros de trabalho (por exemplo, voluntários, contratados etc.).

Exemplo: Declaração da Fundação do Trabalho dos Países Baixos sobre o Tratamento de Suspeitas de Procedimentos Condenáveis nas Empresas

O Ministério de Assuntos Sociais e Trabalho nos Países Baixos encomendou um estudo e constatou que tanto empregadores quanto empregados desejavam um código de conduta para ajudá-los a implantar os sistemas de denúncia necessários. A Fundação do Trabalho foi solicitada a trabalhar nesse projeto, e o resultado foi uma Declaração sobre o Tratamento de Suspeitas de Procedimentos Condenáveis nas Empresas (3 de março de 2010, atualização em agosto de 2012). A seguir, um trecho da introdução.

A Fundação do Trabalho tem a satisfação de atender a esse pedido. Em sua opinião, é importante estabelecer condições que permitam aos funcionários revelar qualquer irregularidade dentro de suas empresas sem se colocar em risco, dando a seus empregadores a oportunidade de fazer a devida correção. Isso não apenas é mais seguro para os funcionários envolvidos, mas também atende aos interesses das empresas, visto que a direção deve tomar conhecimento da suspeita de irregularidade assim que possível, para que possa tomar providências a respeito. Além disso, pode ser possível resolver a situação antes que o funcionário seja obrigado a fazer uma denúncia (por exemplo, fora da empresa). A declaração da Fundação visa ser um passo inicial para criar diretrizes para a denúncia de suspeitas de irregularidade no nível da empresa ou da indústria.

2. Denúncia às autoridades competentes

O papel das autoridades competentes, incluindo ouvidores, reguladores independentes e órgãos de fiscalização, é crucial, porque elas têm competência de fiscalização superior às relações de trabalho dentro do setor público e entre o setor público e outras organizações e, frequentemente, superior à política nacional também. Os chefes dessas autoridades tendem a ser especialistas em sua área e sua experiência ajuda a garantir que as denúncias recebidas por eles sejam tratadas de forma eficaz e profissional. Além disso, a capacidade das autoridades de regulamentação e supervisão para garantir que as atividades ou órgãos que eles supervisionam estejam funcionando corretamente depende das informações que coletam ou recebem de muitas fontes, inclusive diretamente dos próprios órgãos.

Uma fonte de informações para as autoridades competentes são os cidadãos. As denúncias feitas pelo público tendem a assumir a forma de queixa sobre um serviço ruim que os afeta diretamente.

As reclamações podem vir de clientes descontentes ou insatisfeitos ou de outras partes interessadas. No entanto, elas podem fornecer aos órgãos informações valiosas sobre atos específicos de corrupção ou má conduta. Elas podem ajudar também a identificar equipes ou repartições com funcionamento insatisfatório. Identificar e melhorar essas práticas deficientes pode reduzir a oportunidade para atos de corrupção.⁶²

Alguns membros do público evitarão o serviço onde consideram que se encontra o problema e denunciarão diretamente a uma autoridade competente – talvez em decorrência dessa autoridade divulgar um mecanismo de denúncia, como uma linha telefônica direta. Adicionalmente, algumas denúncias não se enquadrarão na competência da autoridade, e algumas terão melhor tratamento como queixa que exige reparação individual. De qualquer maneira, se houver qualquer dúvida sobre a atitude adequada, será prudente perguntar à pessoa como ela gostaria que a questão fosse conduzida. Na Nova Zelândia, as informações podem ser transferidas entre as autoridades, mas a pessoa que originalmente denunciou o problema deve ser obrigatoriamente informada.⁶³

Informações de fontes internas (de pessoas que trabalham em uma indústria ou setor específico, por exemplo) podem ajudar as autoridades competentes a concentrar suas energias e recursos de maneira mais eficiente. Na Nova Zelândia, a Ouvidoria possui competência para receber “divulgações protegidas” e toma a iniciativa geral de orientar as pessoas a fazer uma divulgação e de analisar as investigações realizadas por organizações do setor público, inclusive assumindo o controle das investigações quando necessário ou transferindo as mesmas para outro órgão ou Ministério.⁶⁴ A lei lista outras “pessoas responsáveis” com competências sobre áreas específicas, incluindo o chefe de polícia, o controlador e auditor-geral e o inspetor de saúde e deficiência, que podem receber divulgações.

No Reino Unido, uma única lei para proteger os trabalhadores em todos os setores inclui uma lista de “pessoas autorizadas” ou órgãos autorizados a quem divulgações podem ser feitas, em vez de serem feitas a um empregador ou através de um canal de denúncia estabelecido por ele. Não há uma exigência para denunciar primeiro internamente no Reino Unido ou em muitas outras jurisdições que adotaram leis específicas de proteção de reportantes. Esses órgãos “autorizados” incluem a Autoridade de Conduta Financeira, a Agência de Regulamentação Ferroviária, a Agência Nacional de Crimes e o Inspetor de Proteção de Direitos da Criança na Inglaterra.⁶⁵

Na maioria dos casos, qualquer informação que se enquadre na alçada de uma autoridade competente é automaticamente aceita, independentemente da sua fonte. No caso da Lei Dodd-Frank (2010) dos Estados Unidos, por exemplo, uma nova Agência do Reportante foi acrescentada ao regulador existente, a Comissão de Valores Mobiliários, para administrar especificamente seu programa de proteção de denunciadores.

Em muitas jurisdições, órgãos foram criados com autorizações específicas para combater a corrupção e receber do público denúncias de corrupção ou informações relacionadas, de acordo com o artigo 13(2) da UNCAC. O Comitê Anticorrupção e de Direitos Civis da República da Coreia é interessante em termos de inovações recentes para combinar denúncias anticorrupção e de interesse público.

⁶² Consulte o site do Comitê Independente contra a Corrupção de Nova Gales do Sul, Austrália: <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/detecting-corrupt-conduct/complaints-and-grievances/4881>

⁶³ Nova Zelândia (2000). Lei de Divulgação Protegida, seção 16.

⁶⁴ Veja a Lei de Divulgação Protegida da Nova Zelândia (2000). Disponível em <http://www.legislation.govt.nz/act/public/2000/0007/latest/DLM53466.html>

⁶⁵ Há mais de 65 “pessoas autorizadas” listadas. Veja <https://www.gov.uk/government/publications/blowing-the-whistle-list-of-prescribed-people-and-bodies--2>

Exemplo: Comitê Anticorrupção e de Direitos Civis da República da Coreia

O Comitê Anticorrupção e de Direitos Civis (ACRC) da República da Coreia foi criado em 2008, unindo o Comitê Independente contra Corrupção à Ouvidoria e ao Comitê de Recursos Administrativos. Isso significa que denúncias sobre corrupção e sobre uma ampla variedade de questões de interesse público podem ser feitas ao ACRC. Não há investigação de denúncias de corrupção em si, mas repasse dos casos a outros órgãos. O importante é que é mantida a supervisão dos casos e dos prazos aplicáveis para seu tratamento.

Há duas leis que regem a proteção de informantes e reportantes no local de trabalho na República da Coreia: a Lei Anticorrupção, de 2002, que abrange denúncias no setor público, e a Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público de 2011.

Os trabalhadores do setor público podem divulgar informações sobre corrupção ou sobre qualquer violação do Código de Conduta. Os assuntos de interesse público no âmbito da Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público incluem uma grande variedade de informações, inclusive questões de saúde pública e consumidores, riscos ambientais, etc., além de violações relacionadas a 180 leis coreanas.

Entre 2002 e 2013, aproximadamente 28.000 denúncias foram registradas no ACRC. Dessas, 1.000 foram repassadas a agências investigativas e 9.680 foram enviadas a outras agências. Dos 1.000 casos investigados, 907 casos foram comprovados (julgados como relacionados com corrupção) e violações aos códigos de conduta foram constatadas em 430 casos.

Durante o mesmo período, o ACRC recebeu 181 pedidos de proteção – 146 relacionados a questões trabalhistas, 22 solicitando proteção física e 13 solicitando garantia de confidencialidade. O ACRC ordenou ação corretiva em decorrência de retaliação no ambiente de trabalho em 48 casos. Há o poder para tanto em decorrência do artigo 62 da Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público, solicitando ao Ministro de Administração e Segurança Pública ou ao chefe da organização pública competente que tome as providências necessárias e informe o Comitê sobre o resultado. O ACRC também ofereceu proteção física para todas as 22 pessoas que assim solicitaram; o Comitê pode solicitar medidas de proteção ao inspetor-geral da Agência de Políticas Nacionais da Coreia, ao chefe de uma agência de polícia local ou ao chefe da delegacia competente (artigo 64). A lei deixa claro que é proibido a qualquer funcionário do ACRC ou a qualquer agência investigativa à qual um caso de corrupção tiver sido apresentado “divulgar ou sugerir a identidade do informante, reclamante ou denunciante” sem seu consentimento. Ações disciplinares foram tomadas em quatro casos em que a identidade das pessoas foi revelada.

Em 2006, o ACRC introduziu a possibilidade de os denunciantes receberem indenização. É possível oferecer recompensas de até US\$ 2 milhões se a denúncia de corrupção contribuir diretamente para recuperar ou aumentar a receita ou reduzir gastos de órgãos públicos. Além disso, o ACRC pode conceder ou recomendar indenizações, se a denúncia tiver atendido ao interesse público. O valor total concedido em 63 casos desde 2006 é de aproximadamente US\$ 487.000. Desde 2002, no entanto, o valor em dinheiro recuperado pelo ACRC com base em 220 denúncias de corrupção atingiu aproximadamente US\$ 60 milhões.

Atualmente, o Comitê está mudando seu paradigma de proteção de um sistema retroativo para um sistema impeditivo e preventivo, concentrando-se:

- Nas bases de um sistema de proteção, recomendando que as agências criem suas próprias políticas e estruturas de proteção;

- Em divulgar a importância das denúncias através de atividades e programas educativos personalizados para empresas, organizações públicas e para o público em geral (e através da assinatura de cartas de intenção com as principais empresas);
- Em introduzir um sistema de reparação antecipada para suspender quaisquer ações que possam colocar um denunciante em qualquer desvantagem durante uma investigação;
- Na decisão de fornecer ou não incentivos financeiros em caráter continuado.

Para obter mais informações sobre o ACRC e sobre as leis que regulamentam suas funções, acesse: <http://www.acrc.go.kr/eng/index.do>

Embora exista a tendência de que jurisdições com sistemas jurídicos e culturais semelhantes adotem mecanismos de denúncia e modelos de proteção similares, os Estados são aconselhados a não presumir que eles possam ser sempre integrados rapidamente a seus sistemas existentes sem ter realizado consultas e avaliações adequadas sobre sua própria situação nacional.

Alguns fatores essenciais que foram identificados como base para a eficácia de uma agência competente são sua capacidade de executar suas funções de modo imparcial e sem influência indevida, com poderes claros e inequívocos para realizar suas funções – seja para investigar e promover ação penal contra irregularidades ou para proteger os denunciantes em casos de retaliação ou ambos –, publicação dos resultados de seu trabalho e os recursos necessários para exercer sua autoridade.

A Lei de Divulgação Protegida da Nova Zelândia adita a Lei de Direitos Humanos e torna ilegal tratar denunciante internos menos favoravelmente do que outros em circunstâncias similares. O sistema na Nova Zelândia separa o tratamento e a investigação da essência de uma divulgação do tratamento de queixas de represálias por ter feito uma denúncia. As queixas de represália apresentadas por um reportante são tratadas em primeira instância pelo Comitê de Direitos Humanos (para obter mais informações, veja o capítulo II, seção E.2).

3. Divulgações mais amplas (externas) e responsabilização pública

Em todas as jurisdições existe a possibilidade de que as informações sobre irregularidades não sejam devidamente avaliadas ou investigadas por aqueles especificamente encarregados ou obrigados a fazê-lo. No mundo todo, pessoas se arriscam para alertar as autoridades e o público em geral sobre problemas importantes, inclusive de corrupção. No Canadá, por exemplo, um servidor público divulgou suspeitas de fraude a seu supervisor e seu sindicato que ajudaram a revelar milhões em verbas públicas mal aplicadas em um escândalo de patrocínio que se estendia até os níveis mais altos do partido político governante.⁶⁶

Embora seja preferível que as suspeitas de irregularidade sejam tratadas em um momento inicial e perto da fonte do problema, isso nem sempre é possível e canais alternativos para denunciar irregularidades devem ser considerados em consonância com as normas internacionais de direitos humanos. Na prática, em certas circunstâncias, é apenas em razão de divulgações públicas de informação que atos de corrupção são devidamente identificados e que providências eficazes podem ser tomadas.

⁶⁶ Commission of Inquiry into the Sponsorship Program (Gomery Commission), 2006, chapter VII: Audits and Investigations. Available from <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-02-10/www.gomery>. Disponível em <http://epe.lac-bac.gc.ca/100/206/301/pco-bcp/commissions/sponsorship-ef/06-02-10/www.gomery.ca/en/phase1report/default.htm>

O Artigo 33 da UNCAC regulamenta casos em que denúncias são feitas às autoridades competentes e os Estados Partes também precisam considerar suas responsabilidades previstas no artigo 13 da UNCAC, que exige medidas adequadas para promover a participação ativa da sociedade em esforços contra a corrupção, inclusive de acordo com o parágrafo 1 (b): “garantir que o público tenha acesso eficaz à informação”; e (d) “respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e divulgar informações sobre corrupção”.

Grupos comunitários e organizações não governamentais

As pessoas podem optar por contatar um grupo comunitário ou uma organização não governamental (ONG) com informações sobre irregularidades, seja porque elas têm maior familiaridade com essas entidades ou porque têm receio de procurar diretamente as autoridades. Os grupos da sociedade civil muitas vezes atuam em suas comunidades e desenvolvem habilidades especializadas em lutar por melhorias para as populações locais, seja no sentido de melhorar o acesso à educação, saúde e água, ou proteger direitos civis e o meio ambiente. Cada vez mais, os grupos da sociedade civil estão se concentrando em combater a corrupção em níveis local e nacional, partindo do princípio de que a corrupção impede a consecução de progresso sustentável.

Algumas ONGs denunciam informações sobre irregularidades diretamente às autoridades sem citar sua fonte; outras coletam informações de uma série de fontes diferentes, realizam suas próprias pesquisas e depois defendem determinadas causas com base nesse trabalho. Embora boa parte desse trabalho seja respeitado e eficaz, em algumas jurisdições as ONGs são incapazes de oferecer muito mais do que proteção limitada aos denunciantes – normalmente por tratarem de modo confidencial as informações que elas recebem.

Cada vez mais, no entanto, a sociedade civil está utilizando novas tecnologias de maneiras inovadoras a fim de detectar irregularidades e proteger os reportantes. A sociedade civil também está criando organizações híbridas, que combinam habilidades de jornalismo investigativo com defesa de causas, e algumas identificam a proteção de reportantes como uma de suas principais missões. Isso exige conhecimento do sistema jurídico e habilidades especializadas.

Embora a sociedade civil possa desempenhar um papel importante ao facilitar o fluxo de informações e garantir que elas cheguem ao lugar certo, ela não substitui o trabalho das autoridades competentes de realizar investigações oficiais, levar casos a julgamento ou iniciar reformas regulatórias como parte fundamental de seus deveres. As autoridades de aplicação da lei, por exemplo, precisam dispor de capacidades, poderes e recursos suficientes para investigar irregularidades e proteger os reportantes, o que gera maior confiança no sistema de justiça.

Mídia

Algumas pesquisas sugerem que divulgar irregularidades à mídia pode ser mais eficaz para estimular ações de combate a irregularidades do que fazer denúncias internas (isto é, denunciar suspeitas de irregularidade ao empregador).⁶⁷ Os governos precisam considerar porque este pode ser o caso e o que eles podem fazer para gerar uma resposta mais rápida e eficiente às

⁶⁷ Um estudo mostrou que 44% daqueles que denunciaram diretamente a uma autoridade competente ou à mídia acharam que sua organização havia mudado suas práticas como resultado disso. O mesmo estudo mostrou que apenas 27% daqueles que denunciaram uma suspeita de irregularidade a seu empregador acharam que algo mudou como resultado disso. Veja Rothschild, J. e T. D. Miethe (1999). “Whistleblower Disclosures and Management Retaliation”, *Work and Occupations*, 26(1), 107-128. Outro estudo sugeriu que denunciar irregularidades diretamente a um regulador ou à imprensa é mais eficaz porque isso estimulou a organização a investigar devidamente o assunto e a tomar outras medidas corretivas. Veja Dworkin, T. M. e M. S. Baucus (1998). “Internal vs. External Whistleblower: A Comparison of Whistleblowing Processes”. *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.

denúncias de corrupção ou outras suspeitas de irregularidade. As conclusões das pesquisas podem evidenciar também a importância de fortalecer a eficácia e a credibilidade dos sistemas para tratar as denúncias feitas internamente e às autoridades competentes.

Algumas autoridades, especialmente aquelas que atuam na área de corrupção, monitoram a mídia para obter informações sobre possíveis irregularidades ou riscos e usam essas informações para iniciar suas próprias investigações. A liberdade da imprensa para denunciar casos de interesse público, inclusive atos de corrupção, é uma salvaguarda de interesse público vital e os Estados Partes são incentivados a garantir que a liberdade de imprensa e a proteção de jornalistas e de suas fontes sejam asseguradas em conformidade com as normas internacionais.⁶⁸ Para os reportantes esta é claramente uma forma de fazer com que as informações importantes sejam tratadas e protegidas em certa medida.

Algumas leis nacionais permitem, sob certas circunstâncias, que divulgações sejam feitas à mídia ou de outra forma externamente, de maneira que proteções legais sejam concedidas aos denunciadores. Estas incluem a Lei de Divulgação Protegida (2014) da Irlanda, conforme as circunstâncias específicas do artigo 10, a Lei de Proteção de Funcionários Públicos Reclamando de Violações da Lei (2004) da Romênia e a Lei de Proteção de Reportantes (2014) da Sérvia. A lei romena é digna de nota porque permite que divulgações sejam feitas sem restrição à mídia.

Embora atualmente a Suécia não possua uma lei exclusiva de proteção de reportantes, tanto a Constituição quanto a Lei de Liberdade de Imprensa protegem o direito de funcionários públicos de comunicar diretamente à mídia ou de outra forma externamente, como mecanismo de transparência pública e de responsabilização. Isso significa que, sujeito a certas exceções limitadas (por exemplo, relacionadas a aspectos de segurança nacional), um empregador do setor público é proibido de disciplinar um funcionário por fornecer informações à mídia e não tem o direito de averiguar se alguém entrou em contato com a mídia. Qualquer pessoa que violar intencionalmente essa proibição sobre averiguação de informações pode ser multada ou condenada a pena de prisão não superior a um ano. O sistema depende em grande medida do Ouvidor Parlamentar e do Ministro da Justiça, que investigam casos de retaliação e quaisquer investigações ilegais sobre fontes da mídia. Embora ações penais sejam de fato raras, os empregadores públicos que participam dessas atividades proibidas “têm seus nomes divulgados e sua reputação manchada” em decisões publicadas. O princípio constitucional se aplica a funcionários de empresas municipais e de órgãos específicos listados em um anexo da Lei Sueca de Segredos Oficiais.⁶⁹ De acordo com essa proteção constitucional, os empregadores do setor público podem também ser multados ou condenados à prisão, se praticarem retaliação contra um funcionário denunciante. A criminalização de retaliação é relativamente nova e, embora tenha havido alguns casos, nenhum deles resultou em condenação.⁷⁰ Por isso, embora várias autoridades públicas na Suécia possuam sistemas de denúncias, elas jamais podem driblar o direito constitucional de prestar informações à mídia.

A jurisprudência em direitos humanos sobre liberdade de opinião e expressão oferece mais orientações úteis aos Estados Partes para considerar a proteção de reportantes.

⁶⁸ O direito à proteção das fontes emana da Declaração Universal de Direitos Humanos e do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR). O artigo 19(2) declara: “Todos terão direito à liberdade de expressão; este direito incluirá liberdade para buscar, receber e transmitir informações e ideias de todos os tipos, independentemente de fronteiras, seja de modo verbal, por escrito ou de modo impresso, na forma de arte ou através de qualquer outro meio de sua escolha”. O artigo é um direito condicional que permite restrição apenas em certos casos limitados, quando previsto em lei e quando isso for necessário: (a) para respeitar os direitos ou reputação de outros; (b) para a proteção da segurança nacional ou da ordem pública (*ordre public*) ou da saúde pública ou da moral pública.

⁶⁹ Suécia (2009). Lei de Sigilo e Acesso Público à Informação. Disponível em <http://www.government.se/content/1/c6/13/13/97/aa5c1d4c.pdf>

⁷⁰ Sentença da Suprema Corte, 29 de outubro de 2001, caso número B619-01/NJA 2001 s. 673

(a) Lei de direitos humanos

O Artigo 13 da UNCAC reflete e apoia instrumentos internacionais de direitos humanos, especialmente com relação à liberdade de expressão e acesso à informação.⁷¹ Esses instrumentos incluem a Declaração Universal de Direitos Humanos (UDHR), o Pacto sobre Direitos Civis e Políticos (ICCPR), os Princípios Norteadores das Nações Unidas sobre Direitos Humanos e Comerciais, a Declaração dos Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho da Organização Internacional do Trabalho, a Declaração das Nações Unidas sobre Defensores de Direitos Humanos e outros instrumentos de direitos regionais, inclusive o Estatuto Africano sobre Direitos Humanos e dos Povos, a Convenção Americana de Direitos Humanos, a Convenção Europeia de Direitos Humanos e o Estatuto de Direitos Fundamentais da União Europeia.

Em anos recentes, a Corte Europeia de Direitos Humanos (ECHR) emitiu uma série de decisões judiciais⁷² em relação a reportantes, partindo do princípio de que houve uma interferência em seu direito à liberdade de expressão previsto pelo artigo 10 do Estatuto de Direitos Fundamentais da União Europeia.⁷³ Deve-se observar, contudo, que esses casos ocorreram geralmente em relação a informações que entraram em domínio público e que essas divulgações são protegidas apenas em circunstâncias excepcionais. No contexto de reportantes isso ocorre com mais frequência quando alguém em uma relação de trabalho divulga informações (normalmente, mas nem sempre, por meio de um jornalista) que essa pessoa acredita que não serão tratadas de nenhuma outra forma. A pessoa então é punida – demitida ou processada –, partindo-se do princípio de que ela violou suas próprias obrigações ou que outros interesses ou direitos importantes foram violados. Esses podem incluir, entre outros, direitos de terceiros à privacidade e à reputação, bem como os interesses de empregadores ou do Estado em manter certas informações confidenciais ou sigilosas.

Exemplo de caso: Proteção de um funcionário público que vazou documentos à imprensa

O Sr. Iacob Guja era Chefe do Departamento de Imprensa da Promotoria Pública da Moldávia. Após os processos judiciais contra quatro policiais por maltratarem suspeitos terem sido cancelados, o Sr. Guja enviou à imprensa duas cartas sobre o caso, que revelavam que os processos judiciais poderiam ter sido cancelados por motivos impróprios. Uma dessas cartas era de uma alta autoridade no Parlamento. O Sr. Guja foi demitido porque as cartas foram consideradas secretas (embora não estivessem identificadas como tal) e porque ele não consultou seus superiores antes de repassá-las à imprensa.

O Sr. Guja tentou ser reintegrado ao cargo, argumentando, entre outras coisas, que as cartas “não estavam classificadas como sigilosas de acordo com a lei”, que ele não tinha a

⁷¹ Para obter mais informações sobre esse assunto, veja também: UNODC, *Reporting on Corruption – A Resource Tool for Governments and Journalists*.

⁷² Veja também *Sosinowska versus Polônia* (nº 10247/09, 18 de outubro de 2011); *Poyraz versus Turquia* (nº 15966/06, 7 de dezembro de 2010); *Kudeshkina versus Rússia* (nº 29492/05, 26 de fevereiro de 2009); *Marchenko versus Ucrânia* (nº 4063/04, 19 de fevereiro de 2009).

⁷³ A Corte Europeia de Direitos Humanos considerou que “o Artigo 10 da Convenção se aplica quando as relações entre empregador e empregado são regidas pelo direito público, mas também pode se aplicar a relações regidas pelo direito privado (...)” e que “os Estados têm a obrigação positiva de proteger o direito à liberdade de expressão, até mesmo na esfera de relações entre as pessoas” (*Fuentes Bobo versus Espanha*, nº 39293/98, § 38, 29 de fevereiro de 2000).

O Artigo 10 é um direito condicional que permite interferência na liberdade de expressão de uma pessoa em certas circunstâncias e desde que: (a) isso esteja previsto em lei; (b) a interferência busque um objetivo legítimo (tal como proteger a reputação ou os direitos de outros, a segurança nacional ou a integridade territorial, ou impedir a divulgação de informações recebidas em sigilo); e (c) a interferência for apenas na medida necessária e proporcional em uma sociedade democrática. Está estabelecido que o Tribunal deve analisar “se a ‘interferência’ objeto da reclamação correspondia a uma ‘necessidade social urgente’, se ela era ‘proporcional ao objetivo legítimo buscado’, se os motivos apresentados pelas autoridades nacionais para justificá-la são ‘pertinentes e suficientes’, de acordo com o Artigo 10. Ao fazer isso, o Tribunal deve se convencer de que as autoridades nacionais aplicaram normas que estavam em conformidade com os princípios representados no Artigo 10 e, além disso, que elas se basearam em uma avaliação aceitável dos fatos pertinentes...” *Sunday Times (nº 1) versus Reino Unido*, 26 de abril de 1979, § 62, Série A, nº 30.

obrigação de consultar os chefes de outros departamentos antes de contatar a imprensa e que sua demissão violava seu direito à liberdade de expressão (parágrafo 22). O Tribunal de Segunda Instância de Chisinau (capital da Moldávia) extinguiu a ação e, em recurso, a Suprema Corte de Justiça declarou que “obter informações através do abuso de função não constituía liberdade de expressão” (parágrafo 25).

Em recurso à Corte Europeia de Direitos Humanos, a Corte declarou (parágrafo 72) que “[...] um servidor público civil, durante seu trabalho, pode vir a tomar conhecimento de informações internas, inclusive de informações secretas, cuja divulgação ou publicação implica grande interesse público. A Corte considera, assim, que a sinalização por um servidor público civil ou funcionário do setor público de conduta ilegal ou de irregularidade no local de trabalho deve, em determinadas circunstâncias, gozar de proteção. Isso pode ser necessário quando o funcionário ou servidor público civil em questão for a única pessoa, ou parte de um pequeno grupo de pessoas, ciente do que está acontecendo no ambiente de trabalho e tiver, assim, melhores condições de agir no interesse público, alertando o empregador ou o público em geral.”

A Corte considerou que houve uma violação do artigo 10 e que, nessas circunstâncias, uma denúncia externa, “até mesmo a um jornal”, poderia ser justificada. Ela observou em particular: (a) a importância das questões, sobre as quais o público tinha interesse legítimo em ser informado e que isso se enquadrava no escopo de debate político (parágrafo 88); e (b) que nem a lei, nem os regulamentos internos da Promotoria Pública continham qualquer disposição relativa à denúncia de irregularidades por funcionários, e que não havia provas para rebater o argumento do requerente de que canais alternativos (os altos escalões da sua função pública ou do Parlamento) teriam sido ineficazes nas circunstâncias especiais do caso (parágrafos 80 a 84).

Fonte: *Guja versus Moldávia*, Corte Europeia de Direitos Humanos, 12 de fevereiro de 2008. Disponível em [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#{%22itemid%22:\[%22001-85016%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-85016#{%22itemid%22:[%22001-85016%22]})

No caso *Guja versus Moldávia*, a Corte Europeia de Direitos Humanos identificou seis princípios para determinar se uma interferência nos direitos de acordo com o artigo 10 era “necessária em uma sociedade democrática”. Esses princípios norteadores foram aplicados em uma série de casos desde então, incluindo *Heinisch versus Alemanha*,⁷⁴ que envolvia uma enfermeira do setor privado que divulgou informações sobre atendimento a pacientes por meio de uma queixa-crime e depois ao público. Outro caso é *Bucur e Toma versus Romênia*,⁷⁵ que

⁷⁴ *Heinisch versus Alemanha* (nº 28274/08, 21 de julho de 2011). A Sra. Heinisch era uma enfermeira que trabalhava em um lar de idosos. Ela foi demitida após a diretoria não ter agido com base em suas denúncias sobre graves deficiências no atendimento aos pacientes, quando ela apresentou uma queixa-crime alegando fraude. O tribunal alemão manteve sua demissão, considerando que a queixa-crime equivalia a uma reação desproporcionada à recusa de seu empregador em reconhecer falhas e que ela havia violado seu dever de lealdade perante o empregador. Em sua sentença, a Corte Europeia de Direitos Humanos reconheceu que os funcionários têm um dever de lealdade e declarou que, “consequentemente, divulgações devem ser feitas em primeiro lugar ao superior da pessoa ou outra autoridade competente. Somente quando isso for claramente inviável é que as informações podem, como último recurso, ser divulgadas ao público.” O tribunal analisou esse caso de acordo com os princípios estabelecidos no caso *Guja* e concluiu que o artigo 10 havia sido violado.

⁷⁵ *Bucur e Toma versus Romênia* (Nº 40238/02, 13 de junho de 2013). A seguinte é uma versão editada do resumo disponível em <http://www.right2info.org/cases/r2i-bucur-and-toma-v.-romania>. Em 1996, o Sr. Bucur denunciou irregularidades a seu chefe de departamento sobre registros preenchidos a lápis e que não ofereciam justificativa para grampear os telefones de vários jornalistas, políticos e empresários. Ele recebeu uma repreensão. Então, contactou um membro do Parlamento que atuava no Comitê Parlamentar para o Controle do Serviço de Inteligência da Romênia (SRI) (§ 10), que o aconselhou a procurar a imprensa. O Sr. Bucur realizou uma entrevista coletiva e divulgou 11 fitas de áudio – o que rendeu manchetes no mundo todo. Ele foi acusado e condenado por um tribunal militar a dois anos de prisão por furto e divulgação ilegal de informações secretas ou informações relacionadas à privacidade, honra e reputação do SRI (§ 41). Finalmente, um recurso foi apresentado à Corte Europeia de Direitos Humanos. A Corte reconheceu a legitimidade do objetivo declarado do Governo – prevenir e punir crimes relacionados à segurança nacional (§ 82) –, mas constatou que a interferência não é “necessária” em uma sociedade democrática, quando as informações divulgadas são de tamanha importância pública (§ 120). A Corte acrescentou que Bucur tinha motivos legítimos para acreditar que as informações eram verdadeiras (§ 113), que o interesse público em divulgar a conduta ilegal do SRI prevalecia sobre o interesse de manter sigilo público no SRI (para. 115) e que Bucur havia agido de boa-fé (§ 118).

envolvia um funcionário do Serviço de Inteligência da Romênia que divulgou informações sobre graves irregularidades nos registros e justificativa para escutas telefônicas secretas realizadas em vários jornalistas, políticos e empresários. (Toma era um jornalista cujo telefone foi grampeado.)

A sentença mais recente da Corte Europeia de Direitos Humanos com relação à proteção de reportantes foi anunciada em janeiro de 2015. A Corte decidiu que a Letônia tinha violado os direitos previstos no artigo 10 de Andris Rubins, professor de Medicina na Universidade Riga Stradina. A Universidade aboliu o departamento acadêmico de Rubins em 2010, após ele ter feito denúncias de má administração das finanças da Universidade e sobre a falta de pesos e contrapesos na gestão. A votação dos juízes foi de 5 a 2 a seu favor, que recebeu o valor de €10.280 por custas e danos.⁷⁶

Princípios norteadores identificados pela Corte Europeia de Direitos Humanos

1. Se a pessoa que fez a divulgação tinha à sua disposição canais alternativos para fazê-la

No caso *Heinisch versus Alemanha*, a Corte ressaltou algumas considerações importantes: a busca de esclarecimento interno prévio de alegações não poderia ser razoavelmente esperada de um funcionário, se este tivesse obtido conhecimento de um crime que, se não fosse denunciado, faria com que estivesse sujeito a uma ação penal. Além disso, o esclarecimento interno prévio de um assunto não era necessário, se uma reparação não pudesse ser legitimamente esperada. Se, por exemplo, o empregador deixasse de corrigir uma prática ilegal, embora o funcionário tivesse previamente chamado sua atenção para tal prática, este último não estaria mais vinculado por um dever de lealdade a seu empregador. A Corte observou também que um raciocínio similar se reflete nos princípios norteadores da Assembleia Parlamentar sobre a proteção de reportantes, estipulando que, quando há previsão razoável de que canais internos funcionem corretamente, uma denúncia externa deve ser protegida.

2. O interesse público nas informações divulgadas

A Corte, no caso *Guja versus Moldávia*, observou que “em um sistema democrático, os atos ou omissões do governo devem estar sujeitos ao exame minucioso, não apenas das autoridades legislativas e judiciais, mas também da mídia e da opinião pública. O interesse que o público pode ter em certas informações às vezes pode ser tão forte a ponto de se sobrepor até mesmo a um dever de confidencialidade juridicamente imposto.”

3. A autenticidade das informações divulgadas

A Corte, no caso *Guja versus Moldávia*, reiterou que a liberdade de expressão traz consigo responsabilidades, e qualquer pessoa que escolha divulgar informações deve verificar com cuidado, na medida permitida pelas circunstâncias, se elas são exatas e confiáveis. A Corte, no caso *Bucur e Toma versus Romênia*, tinha em mente a Resolução 1729 (2010) da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa e a necessidade de proteger denunciante, partindo do princípio de que ele ou ela tinha “motivos razoáveis” para acreditar que as informações divulgadas eram verdadeiras.

4. Qualquer prejuízo ao empregador

Será que a divulgação pública é tão importante em uma sociedade democrática que ela prevalece sobre o prejuízo sofrido por um empregador? Tanto em *Guja versus Moldávia* quanto em *Bucur e Toma versus Romênia*, o empregador era um órgão público e a Corte

⁷⁶ Sentença, caso Rubins versus Letônia, Corte Europeia de Direitos Humanos, Estrasburgo, 13 de janeiro de 2015. Disponível em [http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-149204#{%22itemid%22:\[%22001-149204%22\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/eng/pages/search.aspx?i=001-149204#{%22itemid%22:[%22001-149204%22]})

comparou o interesse público em manter o sigilo público nesses órgãos com o interesse público em divulgar informações sobre sua irregularidade, decidindo a favor do interesse público da divulgação.

5. Se a divulgação é feita de boa-fé

A Corte, no caso *Guja versus Moldávia*, declarou que é importante comprovar se, ao fazer a divulgação, a pessoa agiu de boa-fé e na convicção de que as informações eram verdadeiras, que o objetivo da divulgação foi atender ao interesse público, e que nenhum outro meio mais discreto de corrigir a irregularidade estava disponível para ele ou ela.

6. A gravidade da punição imposta à pessoa que fez a divulgação e suas consequências

A Corte, no caso *Heinisch versus Alemanha*, por exemplo, declarou que a punição poderia ter um efeito dissuasivo sobre outros que trabalham no setor e que isso “prejudica a sociedade como um todo e deve ser levado em consideração ao avaliar a proporcionalidade das punições e, assim, a justificativa para as punições impostas ao requerente”.

Observação: A ordem dos seis princípios é a utilizada pela Corte no caso *Heinisch versus Alemanha* (veja a nota 42).

Por isso, é importante que os Estados Partes considerem como garantir que a proteção seja estendida a pessoas que denunciam irregularidades à mídia ou de outra forma publicamente se for justificado e razoável fazer isso, levando-se em conta circunstâncias excepcionais.⁷⁷ Isso reconhece que, em alguns casos, o interesse público na divulgação pode prevalecer sobre o benefício de manter sigilo e ajudará a garantir que os Estados Partes cumpram suas obrigações no âmbito da lei internacional de direitos humanos para proteger a liberdade de expressão e, conforme previsto no artigo 13(1)(d) da UNCAC, para respeitar, promover e proteger a liberdade de procurar, receber, publicar e divulgar informações sobre corrupção.

(b) Proteção das fontes de jornalistas

Embora proteger denunciante e proteger o direito dos jornalistas de preservar suas fontes sejam conceitos diferentes, há situações em que os dois podem coincidir. Considera-se cada vez mais uma boa prática (e, em algumas jurisdições, constitucionalmente obrigatório) proteger divulgações da mídia como um dos canais para denunciar irregularidades. Muitas jurisdições preveem tal proteção quando a irregularidade não é devidamente tratada por uma organização ou pelas autoridades competentes. Assim que uma divulgação é feita, um jornalista deve ter o direito e o dever de proteger suas fontes, em conformidade com normas internacionais de direitos humanos e de jurisprudência. Em uma decisão da Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Tillack versus Bélgica*, a Corte ressaltou que o direito dos jornalistas de proteger suas fontes não é um “simples privilégio a ser concedido ou retirado” e que é um componente fundamental da liberdade de imprensa.⁷⁸ Na realidade, é mais uma ferramenta que o Estado dispõe para garantir que reportantes e membros do público possam participar com segurança do combate à corrupção. Em uma era de globalização econômica, reportagens investigativas de qualidade sobre corrupção estão se revelando essenciais, não apenas para alertar o público sobre perigos e irregularidades, mas também para fornecer as bases para ações rápidas e eficazes por parte do governo e das autoridades.

⁷⁷ Em casos que não se enquadram na área de segurança nacional, essa foi a abordagem adotada no Reino Unido no âmbito da Lei de Divulgação de Interesse Público, de 1999, na seção 43(G), “Divulgação em outros casos”. Veja também a nota de orientação no site do Inspetor de Integridade no Setor Público do Canadá. Disponível em <http://www.psic.gc.ca/eng/wrongdoing#media>

⁷⁸ *Tillack versus Bélgica*, Corte Europeia de Direitos Humanos, (Nº 20477/05, 27 de novembro de 2007)

“A corrupção se transformou em um fenômeno muito sofisticado. Um incidente local adquire dimensão internacional, à medida que o dinheiro cruza fronteiras por meio do simples apertar de um botão. As empresas com escritório em um país podem ser uma fachada para operações ilícitas no mundo todo, e pessoas podem camuflar ativos sob muitas camadas complexas – a lista é infinita.”⁷⁹

Os Estados partes são orientados a consultar o guia do UNODC intitulado *Denúncias sobre Corrupção: uma Ferramenta de Recursos para Governos e Jornalistas*, a fim de obter mais informações e ter acesso a mais recursos sobre essa área importante na luta contra corrupção.⁸⁰

C. Proteções contra tratamento injustificado

1. Riscos para os reportantes

Reportantes de todos os tipos podem se colocar em situações de alto risco pessoal e profissional quando denunciam atos de corrupção ou cooperam com as autoridades para combater qualquer forma de procedimento condenável. No entanto, as pesquisas mostram também que as pessoas assumirão os riscos, se acreditarem que isso fará a diferença⁸¹ e que fazer a diferença é o fator crucial para determinar se elas participarão ou não do sistema. Com relação a denúncias referidas ao local de trabalho no setor privado, um estudo revelou que o medo de retaliação, que pode assumir a forma de demissão, perseguição por pares ou restrições a condições e acesso no local de trabalho é o principal motivo pelo qual potenciais reportantes optam por ficar em silêncio.⁸² Ambos os aspectos precisam ser levados a sério e devem ser abordados.

Embora nem todos os que denunciam sofram consequências por fazê-lo, a experiência mostra que muitas vezes as pessoas sofrem represálias e perseguições graves. Isso pode ter um impacto severo em suas vidas e sustentos e se estender a familiares, amigos e colegas. Quando isso ocorre, há um efeito dissuasivo em outras pessoas que, de outra maneira, poderiam cogitar fazer denúncias, mas decidem que o risco não vale a pena. Os Estados Partes devem, portanto, considerar com cuidado quais medidas podem ser implantadas na lei e na prática, que permitirão que membros do público e trabalhadores em serviços públicos e em outras organizações apresentem denúncias de forma segura. Garantir que os reportantes e pessoas próximas a eles sejam protegidas contra ameaça física e outras ameaças a seu bem-estar também é importante.

Uma pesquisa realizada pela Columbia University Business School analisou dados empíricos de um experimento em laboratório sobre a disposição de denunciar mentiras e suas consequências.⁸³ Constatou-se que, contanto que os grupos fossem fixos, muitas pessoas estavam dispostas a denunciar mentiras, na medida em que mentir não trazia nenhum benefício. No entanto, assim que os grupos puderam selecionar seus integrantes, a situação mudou. As pessoas que denunciavam mentiras eram geralmente evitadas até mesmo por grupos em que a mentira estava ausente. Os pesquisadores observaram que:

⁷⁹ UNODC (2014). *Reporting on Corruption: A Resource Tool for Governments and Journalists*, página 1. Disponível em <http://www.unodc.org/unodc/en/corruption/publications.html>

⁸⁰ Ibid.

⁸¹ Por exemplo, pesquisas nos Estados Unidos com funcionários federais na década de 1980 constataram repetidamente que o medo de retaliação é apenas o segundo motivo pelo qual cerca de 500.000 funcionários decidem não fazer denúncias. O motivo principal é que eles “acham que nada seria feito para corrigir a atividade”. Veja T. Devine (2004), “Whistleblowing in the United States: The gap between vision and lessons learned”, em *Whistleblowing Around the World*, Dehn, G. e R. Calland (eds.), Londres, British Council, p. 81.

⁸² Miceli, M. P. e J. P. Near, “What makes whistleblowers effective?” *Human Relations*, 2002, vol. 55 (4); US National Business Ethics Survey, “Retaliation: The cost to your company and its employees”, 2009.

⁸³ Ernesto Reuben e Matt Stephenson (2013). “Nobody likes a rat: On the willingness to report lies and the consequences thereof”, *Journal of Economic Behavior & Organization*, 93 (2013), 384-391.

Essa é uma conclusão importante porque sugere que denunciar atos desonestos tem um custo alto, visto que os denunciadores podem ser condenados ao ostracismo, até mesmo em organizações idôneas. Isso ajuda a explicar carreiras lastimáveis de funcionários que são denunciadores, e exige cautela quando se trata de políticas que revelam suas identidades. Conforme considerado anteriormente, evitar os reportantes é compatível com pessoas [contrárias a mentiras] que geralmente são honestas, mas entendem que podem ser tentadas a mentir. (...) As pessoas honestas podem preferir ir embora, em vez de denunciar outros, ou ser demitidas antes de ter a oportunidade de fazê-lo, o que causaria mais desonestidade.

Mais pesquisas nessa área, inclusive sobre a percepção pública das pessoas denunciadoras, sobre o efeito das mudanças nas políticas e na legislação e a análise de exemplos de casos seriam de interesse e muito úteis para embasar futuras reformas e tomadas de decisão.

Possíveis formas de tratamento injusto ou represália podem incluir, entre outras:

- Coerção, intimidação ou perseguição do reportante ou de seus parentes;
- Discriminação, desvantagem ou tratamento injusto;
- Dano ou outro crime grave;
- Dano ao patrimônio;
- Ameaça de retaliação;
- Suspensão, afastamento temporário ou demissão;
- Rebaixamento ou perda da oportunidade de promoção;
- Transferência de função, mudança do local de trabalho, redução salarial ou alteração nas horas de trabalho;
- A imposição ou aplicação de qualquer medida disciplinar, repreensão ou outra pena (inclusive multa);
- Colocação da pessoa em lista negra (um acordo no setor ou indústria, formal ou informal, que impede uma pessoa de encontrar outro posto de trabalho);
- Ação penal de acordo com o código civil ou penal por violação de sigilo, calúnia e difamação.

2. Visão geral e variedade de proteções

Os tipos de proteção que as pessoas precisam variam de acordo com a gravidade das informações prestadas, a quem elas denunciam e como a denúncia é tratada. Algumas das medidas apresentadas aqui também são proteções contra ações que poderiam ser tomadas contra o reportante por aqueles que são objeto de investigação sobre irregularidade, como forma de desviar a atenção sobre eles.

A lista a seguir não esgota as possibilidades, nem consiste apenas em medidas que seriam consideradas “protetivas” em sentido jurídico. Algumas delas são medidas práticas que demonstraram um forte elemento de proteção, outras são presunções judiciais. O simples fato de que as autoridades competentes são obrigadas a avaliar e acompanhar as informações denunciadas a elas, por exemplo, pode ser percebido como uma forma de proteção, visto que transfere o ônus da responsabilidade de tratar do assunto dos ombros do denunciante para a autoridade competente. O Chefe do Gabinete do Denunciante na Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos indica também feedbacks periódicos e em tempo hábil como um aspecto importante da “proteção”.

As medidas que visam incentivar denúncias e oferecer proteção quando uma divulgação é feita incluem:

- Uma clara estrutura legislativa e institucional;
- Canais de denúncia alternativos;
- Acesso a informações e orientações imparciais;
- Aceitação de denúncias anônimas;
- Garantia de confidencialidade;
- Homenagem pública ou benefício;
- Proteção física;
- Proteção contra responsabilização civil ou penal.

As medidas corretivas tomadas logo após a ocorrência de retaliação incluem:

- Troca de supervisor ou realocação dos deveres funcionais dentro do local de trabalho para garantir segurança e bem-estar;
- Transferência temporária ou permanente para um cargo de igual responsabilidade e remuneração;
- Livre acesso a serviço de aconselhamento ou a outro serviço de saúde ou assistência social;
- Reintegração no antigo cargo;
- Recuperação de autorização, licença ou contrato cancelado;
- Sanção, transferência ou destituição de qualquer pessoa que tenha praticado tratamento injusto ou retaliação;
- Presunção de boa-fé;
- Presunção de desvantagem (isto é, ônus da prova invertido);
- Indenização exigível por retaliação (na Noruega, por exemplo, indenização pode ser solicitada, independentemente de culpa do funcionário);
- Indenização por prejuízos financeiros e perda de expectativa profissional (no Reino Unido, não há limite para indenização financeira por demissão sem justa causa);
- Indenização por perdas e danos.

Embora proteções mais excepcionais, como proteção policial, tenham maior probabilidade de estar relacionadas com proteção de testemunhas ou processos criminais envolvendo crime organizado, elas podem ser necessárias em casos de outros tipos de irregularidade e corrupção. Podem ser necessárias para o reportante, seus familiares ou outras pessoas, como colegas, não porque seu testemunho seja necessariamente exigido para o tribunal, mas porque são alvos de grave retaliação (veja “Proteção contra ameaça de dano físico”, no capítulo II, seção C.8).

3. Medidas protetivas processuais para facilitar denúncias

Assegurar que os mecanismos de denúncia sejam acessíveis e seguros e que as informações sejam tratadas de modo profissional ajudará a garantir que as pessoas não sofram injustamente por denunciar irregularidades. É o que acontece na prática que determina se as pessoas desenvolvem confiança no sistema e continuam a utilizá-lo ou não.

Uma questão fundamental é a importância de proteger a identidade do reportante. Nesse contexto, aqueles que lidam com denúncias por parte de pessoas precisam entender a diferença entre confidencialidade e anonimato.

Diferentes tipos de denúncia

Denúncia aberta

Quando uma pessoa denuncia ou divulga informações abertamente ou declara que não deseja garantir nem exige que sua identidade seja mantida em sigilo.

Denúncia confidencial

Quando o nome e identidade da pessoa que divulgou as informações são conhecidos pelo recebedor, mas não são divulgados sem o consentimento da pessoa, a menos que exigido por lei.

Denúncia anônima

Quando uma denúncia ou informação é recebida, mas ninguém conhece a fonte.

(a) Confidencialidade

Segurança e proteção ao denunciar são elementos cruciais de um sistema para proteger os denunciantes e permitir comunicação e cooperação adicionais com eles. Fazer isso de forma correta desde o início é vital e as proteções previstas em lei devem ser acompanhadas por sistemas e procedimentos adequados na prática.

Oferecer e assegurar confidencialidade tranquilizará os denunciantes e garantirá que o foco permaneça no conteúdo da divulgação e não na pessoa que a fez. Para fins de justiça e para manter a confiança, os limites da confidencialidade devem ser claramente explicados com antecedência. Por exemplo, deve-se explicar que a garantia de não revelar a identidade de alguém sem seu consentimento não impede que outros descubram quem é a fonte das informações ou que possa ser óbvio quem denunciou um caso, com base nas próprias informações denunciadas.

Um crescente número de leis para proteger denunciantes passou a incluir a obrigação por parte das autoridades competentes e de outras pessoas responsáveis por manter em sigilo a identidade daqueles que denunciam irregularidades a elas e de revelá-la somente com o consentimento consciente ou por ordem de um tribunal. De acordo com as seções 1 e 8 da Lei Malaia de Proteção de Denunciante, por exemplo, as autoridades que recebem uma denúncia não devem divulgar informações confidenciais que incluem: “(a) informações sobre a identidade, profissão, endereço residencial, endereço de trabalho ou localização de (i) um denunciante; e (ii) pessoa contra quem um denunciante tiver feito uma divulgação de conduta irregular; (b) informações divulgadas por um denunciante; e (c) informações que, se divulgadas, podem causar prejuízo a qualquer pessoa”.

Normalmente a confidencialidade é considerada a primeira linha de proteção para os reportantes. Se a confidencialidade for assegurada, então é possível que nenhum outro mecanismo de proteção seja necessário. Embora isso possa exigir mais trabalho por parte da autoridade, exercer diligência com relação aos procedimentos para tratar as informações e proteger os interesses do denunciante é essencial. Na maioria dos casos, os limites de uma garantia de confidencialidade são ampliados quando fica claro que a questão não pode ser adequadamente resolvida sem que a fonte original das informações faça parte do processo – por exemplo, quando o testemunho de um denunciante possa ser necessário para prosseguir com uma investigação ou processo criminal. Nesse caso, o consentimento consciente ou uma ordem judicial deve ser obtida antes da tomada de qualquer medida adicional. O fato da maioria das pessoas denunciar uma irregularidade para que ela seja reparada significa que, em muitos casos, sua cooperação

pode ser obtida com explicações claras sobre porque ela é necessária e com fortes garantias adicionais sobre sua própria situação.

Em geral, evidências por parte de fontes que não desejam que sua identidade seja divulgada não são facilmente admissíveis em um julgamento criminal, devido aos direitos de julgamento imparcial das pessoas acusadas. Entretanto, mesmo quando há necessidade de que a identidade de um reportante como testemunha seja divulgada à defesa, o reportante pode ter direito à proteção de testemunhas, conforme previsto no artigo 32 da UNCAC. Como mencionado anteriormente neste Guia, a proteção de reportante e a proteção de testemunhas podem se sobrepor (veja também o capítulo II, seção C.4 sobre essa questão). Tais medidas de proteção de testemunhas podem incluir proteção da identidade de um reportante no decorrer de um julgamento através de meios técnicos.⁸⁴

Esforços foram feitos para equilibrar os direitos dos acusados e os interesses e o bem-estar de testemunhas ou vítimas. A Corte Europeia de Direitos Humanos, no caso *Doorson*, explicou que:

O Artigo 6 (da Convenção Europeia de Direitos Humanos) não exige explicitamente que os interesses das testemunhas em geral e os interesses das vítimas convocadas para prestar depoimento em particular sejam levados em consideração. No entanto, a vida, liberdade ou segurança da pessoa pode estar em risco, assim como os interesses que de forma geral se enquadram no âmbito do artigo 8 da Convenção. Esses interesses de testemunhas e vítimas são, em princípio, protegidos por outras disposições materiais da Convenção, o que sugere que os Estados Contratantes devem organizar seus processos penais de modo que esses interesses não sejam injustificadamente colocados em perigo. Nesse contexto, os princípios de julgamento imparcial também exigem que nos casos apropriados os interesses da defesa sejam equilibrados com os interesses das testemunhas ou vítimas convocadas para prestar depoimento.⁸⁵

No caso *Doorson*, a Corte observou também que, mesmo quando procedimentos de “contrapeso” (por exemplo, a testemunha é interrogada por um juiz investigador na presença de ambos os advogados, embora não na presença do réu) comprovadamente compensam de maneira suficiente as desvantagens sob as quais a defesa trabalha, uma condenação criminal não deve ser baseada exclusivamente ou em grau decisivo em declarações anônimas.

(b) Denúncias anônimas

O princípio da confidencialidade não deve ser confundido com anonimato, que significa que ninguém conhece a fonte das informações.

Quando ninguém conhece a fonte das informações, o efeito prático, pelo menos no curto prazo, é que a pessoa não é facilmente alvo de represálias. O Artigo 13(2) da UNCAC exige que os Estados partes, quando adequado, permitam aos membros do público fazer denúncias a órgãos de combate à corrupção, inclusive anonimamente. A recém-promulgada Lei de Divulgação de Interesse Público (2013) da Austrália deixa claro que uma divulgação de interesse público pode ser feita verbalmente ou por escrito e que pode ser feita anonimamente. Ela declara também

⁸⁴ UNODC, *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*. Disponível em <http://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

⁸⁵ O principal caso da Corte Europeia de Direitos Humanos nessa área é *Doorson versus Países Baixos*, Sentença de 26 de março de 1996, solicitação nº 20524/92, relatórios 1996–11, parágrafos 70 e 76. Veja também: UNODC, *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*, páginas 31 e seguintes.

que uma divulgação pode ser feita sem a pessoa manifestar que sua divulgação está sendo feita para as finalidades da lei.⁸⁶

Um aspecto positivo desses sistemas de denúncia é que as pessoas que não confiam nos sistemas ou que presumem que suas denúncias são tratadas com falta de cuidado ainda assim podem denunciar, se tiverem a possibilidade de fazê-lo anonimamente.

O aspecto negativo é que o anonimato apresenta alguns desafios específicos para investigar irregularidades, especialmente porque não saber quem é a fonte das informações torna mais difícil avaliar a credibilidade das informações prestadas e pode impedir a obtenção de mais esclarecimentos. (Novas ferramentas como e-mails anônimos, que permitem uma comunicação bidirecional, ajudam a lidar com essa questão.) Como resultado, pode ser mais difícil para qualquer autoridade agir com base em informações anônimas. Também existe a preocupação de que as denúncias anônimas possam criar mais denúncias ou denúncias com motivação pessoal.

Isso posto, muitas autoridades dispõem de linhas telefônicas diretas para a denúncia de irregularidades, e algumas, como a Bósnia e Herzegovina, agora contam com sistemas de denúncias online que permitem comunicação bidirecional. Como indicação da eficácia das denúncias anônimas, o Ministério de Defesa da Bósnia e Herzegovina afirmou que, nos quatro meses de dezembro de 2013 a março de 2014, ele havia recebido 28 denúncias anônimas de irregularidades dentro do Ministério e nas Forças Armadas. Em 19 casos, as investigações foram concluídas, ao passo que 3 delas tiveram comprovação suficiente para serem encaminhadas para ações adicionais. Um caso que foi enviado aos investigadores dizia respeito à aceitação de dinheiro em troca de ingresso nas Forças Armadas. As 28 denúncias incluíram: abuso (8); irregularidades de pessoal e contratação (7); violação de procedimentos internos (4); corrupção (3); irregularidades financeiras e contábeis (1); irregularidades em compras e contratações (1); furto (1); discurso de ódio (1); e outros (2).⁸⁷

O Departamento de Atendimento ao Cidadão (Dirección General de Atención Ciudadana) do México, por exemplo, dispõe de escritórios especializados e call centers e usa ferramentas tecnológicas, como e-mails e aplicativos de sites para receber denúncias de corrupção.⁸⁸

Exemplo: Linha telefônica direta para denúncias anônimas gerenciada por promotores de justiça especializados na Áustria

Na primavera de 2013, uma plataforma de denúncias online para denunciar corrupção e crimes relacionados foi lançada na Áustria por um período experimental de dois anos. Ela é gerenciada pela Promotoria de Justiça para Crimes do Colarinho-Branco e de Corrupção (WKStA). Esse sistema de denúncias online tecnicamente garante o anonimato, visto que as autoridades não podem rastrear qualquer dado de identificação através do sistema, mas uma comunicação bidirecional é possível.

A linha telefônica direta para denúncias destina-se exclusivamente a aceitar denúncias de informações relacionadas a crimes nas seguintes áreas: *(a)* corrupção; *(b)* crime econômico; *(c)* fraude social; *(d)* crime financeiro, *(e)* fraude contábil; *(f)* crimes contra o mercado de capitais; e *(g)* lavagem de dinheiro.

⁸⁶ Austrália (2013). Lei de Divulgação de Interesse Público, seção 28. Disponível em <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00133>

⁸⁷ Omeragić, Daniel. “Etička linija MOBiH: Među prijavljenim i general Milojević,” *Oslobodjenje*, 25 de março de 2014. Disponível em www.oslobodjenje.ba/vijesti/bih/eticka-linija-mobih-medju-prijavljenim-i-general-milojevic

⁸⁸ Chevarria, F. e M. Silvestre (2013). Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa, Documento de Trabajo nº 2. Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática. Eurosocial: Madri, página 37. Disponível em http://biblio.eurosocial-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0

No primeiro ano de operação, 1.200 denúncias haviam sido feitas, com os seguintes resultados:

- 5% se enquadravam na competência da WKStA;
- 32% se enquadravam na alçada de outras promotorias e foram transferidas;
- 26% foram transferidas para autoridades financeiras; 29% não indicaram ações suplementares (isto é, a instauração de processo [criminal]); e 6% alcançaram o limite para consideração.

Há, até agora, pouca ou nenhuma informação disponível sobre quantas dessas denúncias levaram a investigações ou processos penais.

Fonte: Apresentação realizada pelo Departamento Federal Austríaco de Combate à Corrupção (BAK) na Academia Internacional Anticorrupção, Viena, em setembro de 2014.

A experiência mostra, no entanto, que mesmo com o anonimato técnico as pessoas podem involuntariamente enviar dados que as identifiquem como reportantes. A autoridade recebedora deve ter muito cuidado para garantir que os usuários entendam os limites do sistema. Também é importante reconhecer que nem todos os reportantes desejarão ou precisarão de anonimato.

Assim, a questão de como incluir ferramentas para denúncias anônimas em um sistema, a fim de ajudar e proteger denunciadores, deve ser cuidadosamente considerada e amplamente debatida com as principais partes interessadas. Ambos os tipos de sistema de denúncia, confidencial e anônimo, já estão em uso em muitas jurisdições e são consideradas ferramentas valiosas para receber informações. Sua eficácia para proteger os denunciadores é menos bem compreendida. Em algumas partes do mundo, as denúncias anônimas continuam sendo controversas e há argumentos de que tais sistemas de denúncia podem, no longo prazo, prejudicar responsabilizações interna e externa.

Algumas das questões que cercam a responsabilização e a prestação de contas com relação ao anonimato e que precisam ser analisadas ao implantar sistemas de denúncia são as seguintes:

- Embora o método de divulgação (por exemplo, em envelope de papel pardo ou canal de Internet criptografado) possa proteger a identidade da fonte das informações, isso não significa que ela não possa ser deduzida ou presumida a partir das próprias informações;
- Informações de fontes anônimas raramente são admissíveis como provas nos tribunais (veja abaixo);
- Divulgações anônimas podem resultar em outra pessoa tornar-se suspeita de fazer a divulgação e, como resultado, sofrer consequências por isso;
- Os sistemas de denúncias anônimas causaram preocupações em termos de coleta justa de dados privados, especialmente entre autoridades europeias de proteção de dados e resultaram na imposição de requisitos adicionais às linhas telefônicas diretas das empresas para denúncias – por exemplo, a inclusão de regras para limitar o período em que essas informações podem ser mantidas;⁸⁹
- As pesquisas indicam que aqueles que recebem informações anônimas lhes atribuem menor credibilidade e destinam menos recursos investigativos a elas;⁹⁰

⁸⁹ Article 29 Working Party (2006). “Opinion on European Union data protection rules on internal whistleblowing schemes”, *Article 29 Guidance on Whistleblowing Schemes* (2006), WP117.

⁹⁰ Hunton, J. E. e J. M. Rose (2011). “Effects of Anonymous Whistleblowing and Perceived Reputation Threats on Investigations of Whistleblowing Allegations by Audit Committee Members”. *Journal of Management Studies* 48:1.

- As denúncias anônimas ainda são intimamente associadas a delações anônimas (muitas vezes contra vizinhos), que ocorriam e ocorrem em regimes totalitários, ou a delações mal-intencionadas contra adversários políticos;
- Sem recursos avançados nos sistemas de denúncia, o anonimato torna impossível colaborar com a pessoa, buscar esclarecimentos ou mais informações, tranquilizá-la sobre sua situação ou enviar-lhe feedback;⁹¹
- Ainda assim, os sistemas de denúncias anônimas podem gerar informações valiosas (pistas investigativas e análise de corrupção);
- O uso de comunicações anônimas como forma de incentivar um reportante anônimo a se apresentar em data posterior, caso a denúncia seja necessária como prova;

A questão de proteger a identidade de um reportante também pode se apresentar no contexto de procedimentos disciplinares internos com relação a princípios de justiça natural do direito à ampla defesa para aqueles que supostamente cometeram um ato de corrupção. No Reino Unido, o caso *Linfood Cash and Carry Ltd versus Thompson* estabeleceu precedentes sobre como manter um equilíbrio justo entre os direitos das testemunhas e os das pessoas que supostamente cometeram irregularidades.⁹²

(c) Meios de denúncia

De muitas formas, o advento de novas tecnologias, incluindo computadores, e-mail, mensagens de texto via SMS, smartphones e aplicativos móveis, mudou o modo como as pessoas se comunicam entre si e com seus governos em níveis local e nacional. Maiores quantidades de dados e informações podem ser trocadas em um ritmo mais rápido do que nunca.

Há muitos exemplos de formas como as novas tecnologias estão facilitando as denúncias e ajudando a fornecer “espaços seguros” para as pessoas se comunicarem diretamente com as autoridades. No entanto, os sistemas de comunicação são como qualquer outra ferramenta – eles exigem que as pessoas encarregadas de sua implementação sejam adequadamente treinadas para lidar com as informações e para apoiar as pessoas denunciante de maneira justa e profissional. Se as expectativas de proteção não forem atendidas ou as informações prestadas não tiverem um tratamento correto, diminuirá a confiança e segurança nesses sistemas, como em qualquer outro, e eles não serão utilizados por aqueles a quem se destinam. Em algumas partes do mundo, no entanto, as populações não têm acesso a certas tecnologias ou a redes de telefonia celular, por isso outros métodos para facilitar as denúncias devem ser utilizados.

⁹¹ Stephenson, P. e Michael Levi (2012). The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest. Preparado para o Conselho da Europa, Comitê de Cooperação Judicial, CDCJ(2012) 9FIN.

⁹² O Tribunal do Trabalho de Segunda Instância no caso *Linfood Cash and Carry Ltd versus Thompson* [1989] IRLR 235 apresentou 10 passos a serem seguidos:

1. Reduzir as informações de um denunciante a uma ou mais declarações escritas;
2. Garantir que as informações principais sejam incluídas, as datas e horas de cada incidente sejam observadas etc., bem como se a pessoa sofreu nas mãos do acusado;
3. Investigação adicional para confirmar ou negar as informações;
4. Investigações cuidadosas para comprovar a credibilidade do denunciante;
5. Confirmar se o denunciante está preparado para comparecer à audiência disciplinar. Se não estiver e o medo for genuíno, então deve-se decidir sobre a necessidade de continuar ou não;
6. Caso decida-se pela continuidade, o chefe da audiência deve entrevistar o denunciante e decidir qual peso dar às informações;
7. Declarações, redigidas se necessário, para proteger as identidades, disponíveis ao acusado;
8. Se o acusado levantar questões pertinentes, estas serão apresentadas ao denunciante pelo chefe da investigação;
9. Deve-se tomar notas completas e cuidadosas de todos os procedimentos;
10. O testemunho de um oficial de investigação tomado em uma audiência deve, quando possível, ser preparado por escrito.

Organizações como o Hermes Centre for Transparency e o Digital Human Rights e muitas outras ao redor do mundo (veja o exemplo abaixo) estão recorrendo à tecnologia e utilizando programas de código aberto, como GlobalLeaks, para promover a participação pública. Os governos também estão começando a usar essas ferramentas.⁹³ Entre as dezenas de organizações que utilizam ferramentas de denúncia online protegidas por criptografia para permitir a transmissão anônima de informações e documentos destacam-se o Organised Crime and Corruption Reporting Project (OCCRP), International Consortium of Investigative Journalists, 100Reporters, Balkan Investigative Reporting Network, afriLeaks e Méxicoleaks.

Exemplo: Índia

A Janaagraha, uma organização sem fins lucrativos com sede em Bangalore e criada em 2001, começou a usar tecnologia para obtenção de informações de pessoas através da Internet para descobrir mais sobre casos de corrupção local. Conforme declara em seu Relatório Anual de 2012-2013, o que começou como uma tentativa “debochada” de revelar o preço de mercado da corrupção hoje se transformou em uma inovação globalmente reconhecida. Lançada em 2010, a iniciativa online intitulada “I Paid a Bribe” (“Eu pago uma propina”, em português) já havia recebido 22.000 denúncias de suborno de 493 cidades da Índia até 2013. Ela deixou de ser um mecanismo de “denúncia” anônima para se transformar em uma ferramenta ativa de participação cidadã. No início de 2013, atualizou sua política de privacidade para permitir que seus usuários compartilhem seus nomes, se assim desejarem, ao enviarem uma denúncia. Além disso, o site não está mais ocultando os nomes das autoridades e departamentos nas denúncias, em um esforço para tornar a plataforma mais transparente e fornecer às autoridades a oportunidade de agir e, assim, melhorar a responsabilização no setor público. O site também está sendo adaptado para atender às necessidades de diferentes públicos. Uma linha telefônica direta para denunciar casos de suborno foi introduzida em 2013 e permite às pessoas fazerem perguntas sobre processos do governo e receber respostas das autoridades e administradores de órgãos públicos.

Fonte: www.ipaidabribe.com

4. Proteções no local de trabalho

Embora a proteção contra tratamento injustificado no local de trabalho normalmente se relacione às ações de um empregador (isto é, um superior do reportante), este nem sempre é o caso. Assim, é razoável e sensato estender a responsabilidade dos empregadores à proteção contra retaliações de colegas de trabalho (como nos Países Baixos e no Reino Unido).⁹⁴

⁹³ Para obter uma descrição de como o software de código aberto GlobalLeaks está sendo usado por órgãos públicos, empresas e ONGs, visite <http://logioshermes.org/home/projects-technologies/globaleaks/>

⁹⁴ Para os Países Baixos, veja Stephenson e Levi (2012). *A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, parágrafo 3.35. Disponível em http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/CDCJ%282012%299E_Final.pdf.

Para o Reino Unido, as seções 17 a 20 da Lei de Reforma Empresarial e Regulatória de 2013 adotaram a Lei de Divulgação de Interesse Público de 1998. A seção 19 introduziu proteção para denunciante contra intimidação ou perseguição por parte de colegas de trabalho. Veja <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2013/24/part/2/crossheading/protected-disclosures/enacted>

Também pode ser justificado estender a responsabilidade do empregador a retaliações cometidas por terceiros vinculados a ele, como é o caso em Luxemburgo, conforme previsto em sua Lei de Fortalecimento dos Meios de Combate à Corrupção (2011),⁹⁵ e na Irlanda, de acordo com sua Lei de Divulgação Protegida (2014).⁹⁶

A eficácia das medidas legais de proteção na prática geralmente depende de seu nível de respeitabilidade e grau de inserção nas obrigações organizacionais e nas regras e procedimentos da autoridade investigativa, além do grau de facilidade para os denunciantes fazerem valer seus direitos. Isso exige tanto medidas proativas quanto retrospectivas. Medidas proativas incluem implementar procedimentos organizacionais e sistemas de denúncia robustos, além de identificar e administrar os riscos de um denunciante a partir do primeiro ponto de contato. Medidas retrospectivas são aquelas que “reparam” um dano causado – como reintegração ao cargo ou indenização –, quando medidas de proteção tiverem deixado de ser adequadamente aplicadas ou não estavam disponíveis.

Por exemplo, na Lei Federal e do Território Capital Australiano há um requisito jurídico expresso para que todos os órgãos do setor público tenham procedimentos para avaliar o risco de represálias contra denunciante.⁹⁷ No Reino Unido, uma ONG especializada, a Public Concern at Work, instaurou um comitê para analisar o estado das denúncias no Reino Unido. O comitê recomendou que o governo adotasse um código de prática para todos os empregadores. Esse não seria um código previsto em lei, mas um código que deveria ser levado em conta pelos tribunais ao considerarem questões sobre reparação para alguém que tenha sofrido tratamento injusto por parte de seu empregador em decorrência de uma denúncia.⁹⁸

Direito de recusa

O direito de se recusar a obedecer a uma ordem ilegal é um princípio razoavelmente bem estabelecido para servidores públicos, sugerindo que eles podem e devem denunciar qualquer problema ou ordem que acreditem estar em conflito com seu dever de cumprir a lei, e que eles devem apresentar uma preocupação, se acreditarem que cumprir uma ordem seria uma violação da lei. No entanto, em outros contextos, como no setor privado de modo geral, uma pessoa que se recusar a obedecer a uma ordem, partindo do princípio que seria ilegal prosseguir, tem pouca proteção contra ser repreendida e, por isso, deve tomar qualquer atitude por sua conta e risco. Poder recusar uma ordem e buscar uma rápida resolução sobre a legalidade da conduta de alguém mais graduado na organização ou de autoridade competente é uma poderosa ferramenta preventiva contra corrupção e outras irregularidades, que pode impedir que a atividade ocorra em primeiro lugar.

⁹⁵ Luxemburgo. Loi du 13 février 2011 renforçant les moyens de lutte contre la corruption et portant modification 1) du Code du Travail 2) de la loi modifiée du 16 avril 1979 fixant le statut des fonctionnaires de l'État 3) de la loi modifiée du 24 décembre 1985 fixant le statut général des fonctionnaires communaux 4) du Code d'instruction criminelle et 5) du Code pénal. Disponível em <http://www.legilux.public.lu/leg/a/archives/2011/0032/index.html>

⁹⁶ Irlanda (2014). Lei de Divulgação Protegida, seção 12(1).

⁹⁷ Comunidade da Austrália (2013). Lei de Divulgação de Interesse Público, seção 59(1). Veja também a Lei de Divulgação de Interesse Público de 2012 (ACT), seção 33(2). Veja Brown, A. J. (2013). “Towards ‘ideal’ whistleblowing legislation? Some lessons from recent Australian experience”, *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, Setembro/Outubro, 2(3): 153-182.

⁹⁸ Public Concern at Work (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: Londres. O Comitê foi liderado pelo Ilustríssimo Sr. Anthony Hooper e incluiu representantes da comunidade empresarial, sindicatos, profissionais do Direito, da Igreja da Inglaterra e denunciante individuais. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

Indenização

Pode ser irrealista esperar que um funcionário volte a trabalhar para um supervisor ou empregador ou com colegas que praticaram retaliação contra ele ou ela. Nesses casos, as pessoas podem ter a necessidade de transferência para uma seção ou departamento diferente para ter uma chance realista de recomeçar.

A lei na Eslovênia, por exemplo, prevê que qualquer pessoa que tenha sido exposta a retaliação ou consequências adversas pode exigir indenização de seu empregador. O Comitê Anticorrupção da Eslovênia pode oferecer assistência ao reportante para comprovar uma relação causal entre a denúncia e quaisquer medidas retaliatórias e pode exigir que o empregador cesse imediatamente tais atividades ou transfira o funcionário reportante a outro posto equivalente.⁹⁹ Muitos órgãos exclusivos de denúncia e combate à corrupção possuem poderes semelhantes.

Mesmo que uma autoridade não tenha poderes para indenizar uma pessoa por prejuízos sofridos, os órgãos regulatórios podem tomar providências legais contra uma organização que deixar de facilitar denúncias internas ou que tentar bloquear ou retaliar um denunciante.

Exemplo: Gabinete do Conselho Especial dos Estados Unidos

O Gabinete do Conselho Especial dos Estados Unidos é uma agência federal independente de investigação e de promoção de ação penal. Ele possui autoridade conforme previsto em quatro leis federais: a Lei de Reforma do Serviço Público, a Lei de Proteção de Denunciante, a Lei Hatch e a Lei de Direitos de Emprego e Reemprego de Serviços Uniformizados (USERRA).

O Gabinete recebe, investiga e promove ação penal com relação a denúncias de práticas proibidas envolvendo pessoal, com ênfase na proteção de denunciante do governo federal. Ele busca reparações por meio de ações corretivas (como pagamentos atrasados e reintegração ao cargo) por danos sofridos por reportantes e outros reclamantes e tem autorização para protocolar queixas junto à Autoridade de Proteção dos Sistemas de Mérito, a fim de obter ação disciplinar contra pessoas que cometem práticas proibidas envolvendo pessoal. O Gabinete oferece também resolução alternativa de litígios, uma forma de mediação, para dar a oportunidade para que as partes resolvam os problemas sem passar por uma investigação demorada ou dispendiosa. A mediação é um processo voluntário realizado por um mediador independente que não tem poderes formais de tomada de decisão. O poder para tomar uma decisão final cabe às partes.

O Gabinete do Conselho Especial fornece também um canal seguro por meio de sua Unidade de Divulgação, para que os trabalhadores federais relatem informações sobre diversas irregularidades no ambiente de trabalho, incluindo a violação de uma lei, regra ou regulamento, má administração grave e desperdício de verbas, abuso de autoridade ou perigo considerável à saúde ou à segurança pública.

5. Proteção contra responsabilidade civil ou penal

A questão de calúnia e difamação pode surgir com relação a informações relatadas a quaisquer terceiros ou, geralmente, no domínio público. Por esse motivo, os Estados Partes devem considerar regulamentar muito claramente, por exemplo, que as pessoas estão protegidas por apresentarem denúncias às autoridades competentes. Proteger direitos individuais a julgamento imparcial e, em alguns casos, contra danos à reputação pode se qualificar como um objetivo

⁹⁹ Eslovênia (2010). Lei de Integridade e Prevenção de Corrupção, seção 25.

legítimo para restringir a liberdade de expressão. No entanto, é importante garantir que os reportantes não sejam injustamente tomados como alvo por terem denunciado informações de suspeitas de irregularidade ou de corrupção, de acordo com o sistema estabelecido.

A fim de eliminar quaisquer dúvidas nesse sentido, algumas jurisdições implantaram disposições na lei, especificamente para proteger os reportantes contra responsabilidade civil e penal relacionadas a uma divulgação protegida. Na Irlanda, a lei de difamação foi aditada para conferir um privilégio limitado a uma divulgação protegida.¹⁰⁰ Além disso, no caso de uma ação penal por um crime relacionado à proibição ou restrição à divulgação de informações é uma defesa para a pessoa acusada mostrar que a divulgação é uma divulgação protegida ou que a pessoa justificadamente acredita ser uma divulgação protegida.¹⁰¹

Exemplo: Austrália

A Lei de Divulgação de Interesse Público de 2013 da Austrália protege reportantes no setor público federal e fornece imunidade contra responsabilidade civil, penal ou administrativa (inclusive ação disciplinar) por fazer uma divulgação e nenhum direito ou reparação contratual ou de outro tipo pode ser exercido ou aplicado contra qualquer pessoa por ter feito tal divulgação. Aqueles que fazem divulgações de interesse público têm privilégio absoluto nos processos judiciais por difamação com relação a isso e ninguém pode subcontratar ou rescindir qualquer contrato com base em uma divulgação de interesse público. Há exceções, especialmente se alguém fizer uma declaração deliberadamente falsa ou enganadora ou sua divulgação mais ampla violar quaisquer restrições de publicação, desde que tal pessoa tenha conhecimento das restrições e seja incapaz de fornecer um bom motivo para fazer a divulgação nesse caso. A Lei declara: “Para evitar dúvidas, se a divulgação da pessoa sobre sua própria conduta for ou não uma divulgação de interesse público, isso não afeta sua responsabilidade pela conduta.”

6. Proibições contra interferência e regras contra a imposição de “mordaca”

Surgiram preocupações quanto a disposições em acordos de compromisso ou resolução de litígios em algumas jurisdições, que tentam impedir funcionários ou trabalhadores de fazer qualquer divulgação sobre irregularidades fora da relação de trabalho. Esses acordos podem ser considerados especialmente problemáticos na área de combate à corrupção. Parte da dificuldade deve-se à redação imprecisa que é utilizada e à não explicação de que tais cláusulas não se aplicam a informações sobre irregularidades ou procedimentos condenáveis. O Gabinete de Auditoria Nacional do Reino Unido declarou que “com o erário público sob pressão contínua e os serviços cada vez mais prestados por entidades independentes, é importante que os acordos de compromisso não deixem os funcionários se sentindo amordaçados nem recompensem a falha de um funcionário ou de uma organização”.¹⁰²

Outros exemplos de cláusulas de “mordaca” são encontrados em contratos de trabalho e em algumas leis que restringem o direito das pessoas de divulgar informações sobre práticas operacionais em uma indústria ou setor específico. Os Estados Partes precisam ficar vigilantes com relação a tais disposições para garantir que elas não prejudiquem a capacidade de combater a corrupção eficazmente e para proteger o interesse público e os denunciantes. A lei da Nova

¹⁰⁰ Irlanda (2014). Lei de Divulgação Protegida, seção 14.

¹⁰¹ Irlanda (2014). Lei de Divulgação Protegida, seção 15.

¹⁰² Public Concern at Work (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: Londres. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

Zelândia foi aditada em 2009 para lidar com esse problema. A seção 23 declara que a lei tem efeito, apesar de qualquer disposição em contrário em qualquer acordo ou contrato, e que qualquer acordo de contrato que exigir que um funcionário retire ou abandone uma divulgação de informação feita de acordo com a lei não tem nenhum efeito.¹⁰³

A proibição de interferência em uma eventual divulgação é outro recurso importante em algumas jurisdições. Assim, perante a lei norueguesa, aqueles que estiverem “pretendendo” denunciar ou divulgar informações estão protegidos, apesar do fato de ainda não terem feito isso.¹⁰⁴ Em 2012, foi explicitamente esclarecido na Lei de Aumento da Proteção de Reportantes dos Estados Unidos que nenhuma forma de restrição prévia poderia substituir suas proteções. De forma similar, o mesmo se aplica àqueles erroneamente identificados como sendo o reportante ou a pessoa que relatou a irregularidade. Se eles sofrem qualquer retaliação, devem ser protegidos e tratados como alguém que cumpriu com os procedimentos e com a lei.

Outros países com leis de reportantes que prevalecem sobre cláusulas de confidencialidade incluem Irlanda, Jamaica, Malta, República da Coreia e Zâmbia. A Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público (2011) da República da Coreia declara no artigo 14: “As disposições proibindo ou restringindo denúncias de interesse público etc. em um acordo coletivo de trabalho, contrato de trabalho, contrato de fornecimento, etc. serão consideradas inválidas”.

7. Responsabilidade pessoal por atos de retaliação

A responsabilidade pessoal por retaliação também pode ser uma maneira eficaz de prevenir violações repetidas aos direitos daqueles que fazem denúncias no interesse público.¹⁰⁵ A Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos de Proteção da Liberdade de Expressão contra Corrupção recomenda estender a responsabilidade àqueles que deixarem, de má-fé, de fornecer proteção aos reportantes.¹⁰⁶ Outra opção é permitir que os reportantes apresentem uma reconvenção por ação disciplinar, inclusive rescisão.¹⁰⁷ Uma novidade interessante no contexto da proteção de reportantes é o direito à ação de reparação por ato ilícito extracontratual em sistemas de direito consuetudinário. Isso está incluído na Lei de Divulgação Protegida da Irlanda, que prevê que, se uma pessoa exercer retaliação contra alguém por esse alguém ou outra pessoa ter feito uma divulgação protegida, a pessoa que sofrer retaliação poderá processar aquela pessoa para fins de reparação.¹⁰⁸

Os países também garantem responsabilidade penal para as pessoas que cometem atos de retaliação. A UNCAC exige que os Estados partes tornem a obstrução de justiça um crime penal, conforme seu artigo 25, e a maioria das jurisdições criminalizou o ato de causar dano ou ameaçar qualquer pessoa que tenha sido testemunha em um processo penal ou de outra forma tentar interromper ou desviar o curso da justiça. Essa é outra ferramenta para proteção de pessoas reportantes. Embora essas medidas existam em muitos Estados, há pouca informação

¹⁰³ Seção 23: substituída em 6 de maio de 2009 pela seção 12 da Lei de Aditamento de Divulgação Protegida da Nova Zelândia de 2009 (2009, N° 11).

¹⁰⁴ Veja Stephenson e Levi (2012), parágrafo 3.28: “Uma característica inovadora da lei norueguesa é que ela protege também os funcionários que ‘sinalizarem’ que notificarão suspeitas de má conduta, por exemplo copiando documentos ou declarando que notificarão, se a prática ilegal não for modificada. Assim, a lei norueguesa inclui o período antes que qualquer divulgação seja realmente feita. Além disso, a Lei exige garantias (tanto no setor público quanto no setor privado) para implementar procedimentos que facilitem as denúncias.”

¹⁰⁵ Isso pode ser feito por meio de indenização punitiva.

¹⁰⁶ Organização dos Estados Americanos (2004). Lei Modelo de Proteção da Liberdade de Expressão contra Corrupção. Disponível em http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm

¹⁰⁷ Devine, T. (2013). “The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground rules for Credible Free Speech Rights”. 2 *E-Journal of International and Comparative Labour Studies* 137 (Set-Out 2013).

¹⁰⁸ Lei de Divulgação Protegida da Irlanda (2013), seção 13.

disponível sobre sua eficácia com relação a reportantes. Na Hungria e nos Estados Unidos, as pessoas podem ser responsabilizadas criminalmente por exercer represália contra um reportante em circunstâncias em que isso poderia ser considerado um ato relacionado à obstrução de justiça.

Nos Estados Unidos é crime penal punível com multa ou pena de prisão exercer represália contra qualquer pessoa que prestar informações sobre a prática ou suspeita de prática de um crime a um órgão de repressão ao crime.¹⁰⁹ A Lei Sarbanes-Oxley proíbe especificamente a interferência em um reportante, e as penas aumentaram de um ano para dez anos de prisão desde que a lei foi promulgada. As leis de reportantes da Austrália há muito tempo tornaram um crime penal exercer represália contra um reportante ou contra qualquer pessoa relacionada a ele.

Na Austrália também é crime um funcionário público revelar a identidade de alguém que tenha feito uma divulgação de interesse público. O crime prevê pena de até seis meses de prisão.¹¹⁰ A divulgação da identidade de alguém sob proteção especial na República da Coreia prevê pena de até três anos de prisão. Existem exemplos semelhantes em outros países, como na Malásia.

8. Proteções contra ameaça de dano físico

A proteção contra ameaça de dano físico tem maior probabilidade de ocorrer em casos nos quais as pessoas denunciam informações relacionadas ao crime organizado, e uma relação com o crime organizado pode existir em alguns casos de corrupção. As pessoas também podem temer danos físicos quando as informações se relacionam com denúncias de corrupção grave e intimidação física também pode ocorrer em outros contextos.

Estudo de caso: Michael Woodford, ex-CEO da Olympus

O Sr. Michael Woodford tinha uma carreira de 30 anos na Olympus, tendo inicialmente ingressado na empresa como vendedor em 1980. Ele foi galgando posições até se tornar diretor executivo na Europa e presidente e diretor de operações no início de 2011. O Sr. Woodford era apenas uma de quatro pessoas não japonesas a dirigir uma grande empresa japonesa. O Sr. Woodford tomou conhecimento pela primeira vez de supostas irregularidades financeiras na Olympus ao ler um artigo em uma revista japonesa, a FACTA. As denúncias pareciam ter fontes confiáveis. Após fazer suas próprias investigações, o Sr. Woodford começou a buscar respostas de seus colegas diretores na Olympus sobre pagamentos questionáveis acima de US\$ 1 bilhão. Ele descreveu como, apenas duas semanas depois de ser nomeado CEO e depois de persistir em suas perguntas, em uma reunião do Conselho de Administração na qual não foi permitido que ele se manifestasse, acabou recebendo a ordem de desocupar seu apartamento em Tóquio, devolver seus laptops e telefones e pegar o ônibus rumo ao aeroporto.

Temendo por sua segurança e pela segurança de sua família devido às preocupações sobre possíveis ligações entre os pagamentos excessivos e o crime organizado no Japão, o Sr. Woodford solicitou e recebeu orientações da unidade contra o crime organizado do Serviço de Polícia Metropolitana de Londres quando regressou ao Reino Unido. Após a denúncia pública das informações, a Olympus inicialmente alegou que, como seu primeiro alto executivo não japonês, o Sr. Woodford não havia entendido o estilo de gestão da empresa, mas depois foi obrigada a admitir que os pagamentos que ele havia questionado

¹⁰⁹ Veja o Código Penal dos Estados Unidos, 18 USC 1513.

¹¹⁰ Austrália (2013). Lei de Divulgação de Interesse Público, seção 20. Disponível em <http://www.comlaw.gov.au/Details/C2013A00133>

faziam parte de uma fraude contábil no valor de US\$ 1,7 bilhão para ocultar prejuízos em investimentos históricos.

No final, o escândalo levou à exoneração de todo o Conselho de Administração da Olympus e à prisão de vários altos executivos, inclusive do CEO e presidente anteriores, do antigo auditor e antigos banqueiros da empresa. Michael Woodford se tornou um dos mais altos executivos a atuar como reportante e as irregularidades que ele ajudou a expor se transformaram em um dos maiores e mais longos escândalos financeiros envolvendo a ocultação de prejuízos na história de empresas japonesas. Ele declarou:

“Eu era o presidente de uma grande empresa multinacional, o que tornava muito mais provável que as pessoas realmente ouvissem o que eu tinha a dizer, mas a verdadeira dificuldade é como facilitar a apresentação de denúncias de irregularidade a, digamos, um gerente contábil júnior com três filhos e uma grande hipoteca... Muitas das maiores empresas do mundo agora me contratam para que eu as oriente sobre como não deixar que a mesma coisa aconteça em sua organização. Isso é interessante para mim, visto que eu desejo ajudar a gerar mudanças. Elas precisam demonstrar que possuem um canal de denúncia que é tanto independente dos executivos quanto conhecido pelas pessoas que trabalham na organização.”

Observação: O Sr. Woodford instaurou uma ação judicial por discriminação e uma ação judicial por demissão sem justa causa, segundo a Lei de Divulgação de Interesse Público do Reino Unido, e chegou a um acordo de conciliação com a Olympus no valor estimado de aproximadamente de £10 milhões.

Fonte: Japan Today (03/03/2014). Japan: Business as usual, but not for Olympus whistleblower Michael Woodford. Disponível em <http://www.japantoday.com/category/executive-impact/view/japan-business-as-usual-but-not-for-olympus-whistleblower-michael-woodford>; The Independent (06/09/2012). Whistleblower Woodford settles for £10m after his Olympus sacking. Disponível em <http://www.independent.co.uk/news/business/news/whistleblower-woodford-settles-for-10m-after-his-olympus-sacking-7831972.htm>; The Independent (09/06/2012). Whistleblower Michael Woodford settles with Olympus. Disponível em <http://www.telegraph.co.uk/finance/financial-crime/9298027/Whistleblower-Michael-Woodford-settles-with-Olympus.html>; The Guardian (23/11/2012).

As autoridades competentes precisam considerar como oferecer proteção contra ameaças e danos físicos. As unidades investigativas policiais ou especiais de combate à corrupção poderiam ser contatadas diretamente por qualquer outra autoridade que lida com o reportante e ser capazes de prestar auxílio ou orientação sobre a melhor maneira de agir.

Para formalizar essa proteção, a República da Coreia incluiu uma disposição em sua Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público (2011) que prevê que os reportantes e seus parentes e coabitantes podem receber proteção pessoal da polícia, se tiverem enfrentado ou tiverem a probabilidade de enfrentar grave perigo físico. Essa é uma abordagem muito interessante que reconhece e trata preventivamente os riscos que alguns reportantes podem enfrentar.

Uma alternativa é a ampliação do escopo das leis de proteção de testemunhas para permitir a proteção de outras pessoas que prestaram informações ou que podem precisar de proteção.¹¹¹

¹¹¹ Veja, por exemplo, o artigo 2 da Lei de Proteção de Testemunhas (2009) da Malásia. Disponível em <http://www.agc.gov.my/Akta/Vol.%2014/Act%20696%20-%20Witness%20Protection%20Act%202009.pdf>

Exemplo: Medidas de proteção de acordo com a entidade responsável – Chile

A Procuradoria-Geral do Chile organizou uma divisão especial para ajudar vítimas e testemunhas em todas as regiões do país e a proteção foi estendida a pessoas que denunciavam atos de corrupção.

O sistema chileno oferece diversas medidas de proteção dependendo da natureza da entidade responsável e do nível de proteção que a pessoa protegida realmente precisa.

Certas medidas autônomas são prestadas pela Procuradoria-Geral, tais como proteção policial, mecanismos para chamadas de emergência, mudança de endereço, mudança de número de telefone e proteção da residência do denunciante, entre outras.

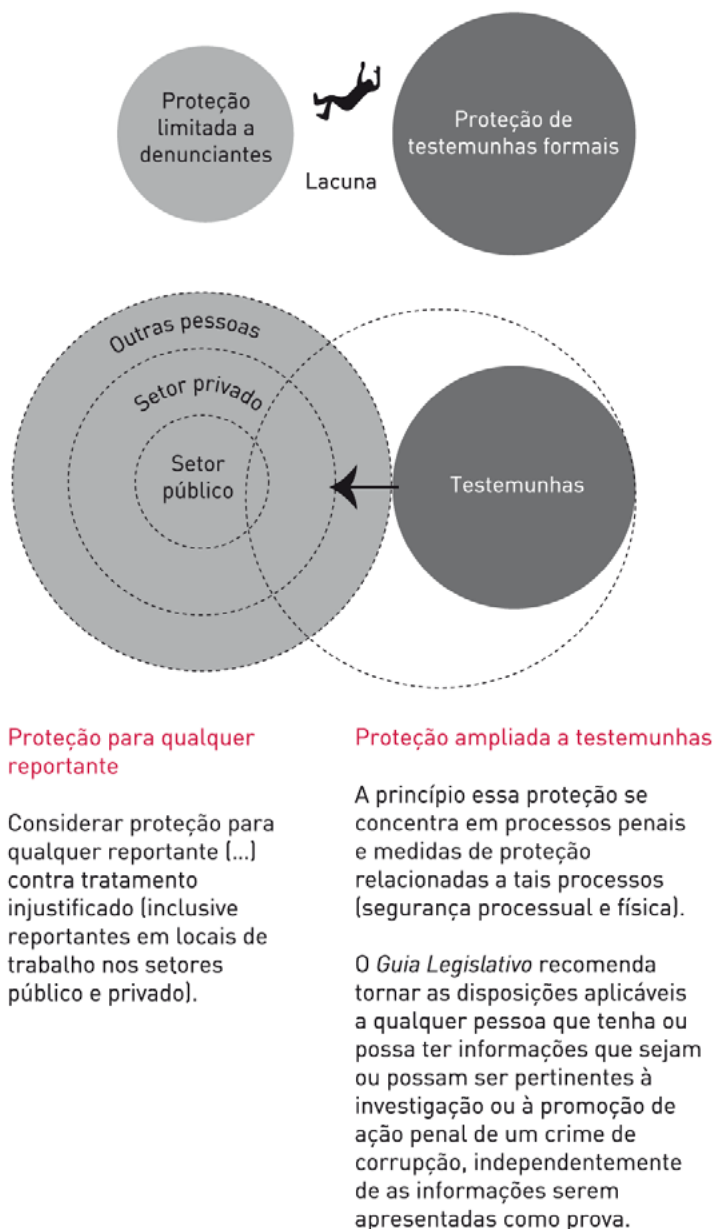
Além disso, algumas medidas são prestadas pelo Tribunal Penal, tal como prisão preventiva, proibição de visitar pessoas ou lugares específicos, mudança de identidade, bem como diversos mecanismos durante o julgamento (proteção à identidade, privacidade e limitação de audiências, prevenção de acesso por determinadas pessoas às audiências, etc.).

Fonte: Chevarria, F. e M. Silvestre (2013). *Sistemas de denúncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa, Documento de Trabajo n° 2, Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática.* Eurosociat: Madri, página 51. Disponível em http://biblio.eurosociat-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0

Não importa como o acesso à proteção contra ameaças físicas seja regulamentado, a forte interligação dos sistemas que protegem reportantes e dos sistemas para proteção de testemunhas e vítimas é evidente (veja também o capítulo II, seção A e abaixo).

Como já observado, muitos países criminalizaram a obstrução da justiça, em conformidade com o artigo 25 da UNCAC. Assim, pode ser considerado crime uma pessoa ameaçar, intimidar ou de outra forma influenciar (por exemplo, através de suborno) uma pessoa que tiver denunciado atos de corrupção ou que prestará depoimento como testemunha a respeito de corrupção.

Figura IV. Reportantes: cuidado com as lacunas



9. Proteção de testemunhas e proteção de infratores colaboradores

Os programas de assistência e proteção de testemunhas são componentes vitais de um sistema de justiça criminal abrangente, de acordo com a UNCAC. Segundo a UNCAC e a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional,¹¹² os Estados Partes têm a obrigação de tomar medidas adequadas para proteger as testemunhas de crime de corrupção.

Haverá casos em que os reportantes serão envolvidos em uma investigação criminal e, então, o artigo 32 da UNCAC sobre a proteção de testemunhas será relevante. Alguém que originalmente apresentar uma denúncia sobre irregularidade ou corrupção no contexto do local de trabalho, por exemplo, poderá prestar depoimento em uma audiência judicial como parte de um processo penal ou civil. Se essa pessoa estiver muito preocupada com sua segurança física ou precisar

¹¹² Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional, artigo 24.

de proteção contra intimidação, assistência e medidas de proteção devem estar disponíveis. De qualquer maneira, será importante que todas as opções sejam exploradas e explicadas com clareza. A publicação do UNODC intitulada “*Boas práticas para a proteção de testemunhas em processos penais envolvendo crime organizado*” é uma ferramenta útil e valiosa para todos os envolvidos na assistência e proteção de testemunhas.¹¹³

A proteção de testemunhas também deve estar disponível para um infrator colaborador, ou seja, uma pessoa que participou de um crime e que fornece informações úteis a uma autoridade competente para fins investigativos e probatórios (veja o artigo 37 da UNCAC). Um infrator colaborador, por exemplo, pode ter inicialmente participado da prática de um crime, mas depois pode ter decidido se retirar e agora está buscando uma “saída”. As medidas que podem ser consideradas para incentivar tais pessoas a denunciar e a fornecer informações internas relevantes, a fim de apoiar a investigação e a promoção de ação penal contra crimes, incluem a mitigação da punição ou a concessão de imunidade para alguns ou para todos os crimes cometidos. Tais regulamentos devem ser formulados de modo a deixar espaço para discricionariedade judicial ou da promotoria, dependendo de fatores tais como o momento da denúncia, a qualidade das informações prestadas ou do nível de cooperação oferecida para detectar a atividade criminosa ou para reaver os produtos do crime.

O primeiro passo para determinar quais medidas de proteção são necessárias para as testemunhas é a avaliação do risco que a pessoa enfrenta. Muitos Estados Partes já estarão familiarizados com a necessidade de apoiar testemunhas que possam estar vulneráveis ou correndo risco de intimidação, mas que não se enquadram na necessidade de acesso a um programa de proteção total de testemunhas. Há uma série de outras medidas de segurança que os Estados podem disponibilizar, inclusive a oferta de orientações sobre segurança, providenciar patrulhas ou escoltas policiais, mudança temporária de residência, quando necessário, e assistência financeira moderada.¹¹⁴ Em certas circunstâncias, a identidade de um reportante que presta depoimento ou testemunho em um julgamento pode ser protegida por permitir que ele deponha atrás de uma tela, por meio de comunicação por vídeo ou através do uso de distorção vocal ou facial. O uso dessas medidas geralmente é decidido caso a caso e deve ser considerado adequado por um juiz, sem violar o direito a um julgamento imparcial.

Na maioria das jurisdições, as testemunhas devem estar sob grave ameaça de dano físico para poder ingressar em um programa de proteção de testemunhas. Nesses casos, o tipo de testemunha possível – seja um delator, um infrator colaborador, uma vítima ou um reportante – é de menor importância.¹¹⁵ Os programas de proteção total de testemunhas envolvem medidas extremas, como mudança de identidade e transferência para outro local e, por isso, as condições de ingresso em tais programas tendem a ser muito rigorosas. Geralmente, os programas de proteção de testemunhas tendem a ser considerados uma solução de último recurso, quando outros meios disponíveis de proteção de testemunhas são esgotados ou parecem ser insuficientes.

As medidas de assistência a testemunhas não se destinam a proteger testemunhas contra danos físicos, mas garantir que o processo de ação penal seja eficaz. Não obstante, elas estão entre as medidas que podem ter um elemento protetivo, visto que ajudam a aliviar um pouco da pressão e do stress de participar de um processo em tribunal.¹¹⁶

¹¹³ UNODC (2008). *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*. Disponível em <https://www.unodc.org/documents/organized-crime/Witness-protection-manual-Feb08.pdf>

¹¹⁴ *Ibid.*, páginas 21 e 27

¹¹⁵ *Ibid.*, página 61

¹¹⁶ *Ibid.*, página 28. O guia do UNODC sobre a proteção de testemunhas descreve os serviços prestados pela Victim Support do Reino Unido, uma instituição beneficente nacional que é independente dos serviços de investigação e de promotoria. Ela fornece informações e assistência a testemunhas e a vítimas de crimes. Consulte <https://www.victimsupport.org.uk/> para obter mais informações.

Em alguns países onde a condição jurídica no âmbito do código penal deve ser especificada, as vítimas e testemunhas de um crime têm acesso à assistência ou às proteções disponíveis, mas não aqueles que denunciam informações relevantes sobre um crime, mas que não prestarão depoimento no tribunal. Visto que reportantes podem enfrentar grave represália ou perseguição é importante que os Estados Partes considerem estender a proteção aos reportantes.

Exemplo: Condições para fornecer proteção a reportantes – Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos

Considerando as experiências de países como México e Peru, na Lei Modelo da Organização dos Estados Americanos sugere-se que a relevância e pertinência das informações prestadas pelos reportantes devem ser avaliadas. Tal avaliação é uma condição para a oferta de qualquer medida de proteção aos reportantes a fim de avaliar a utilidade dessas informações durante o julgamento penal. A avaliação serviria para:

- Impedir a continuação, existência ou conclusão do ato de corrupção ou para reduzir consideravelmente a magnitude ou as consequências de sua execução;
- Impedir ou neutralizar futuros atos de corrupção;
- Identificar as circunstâncias nas quais o ato de corrupção foi planejado e realizado ou as circunstâncias nas quais ele está sendo planejado ou realizado;
- Identificar os autores e partícipes de um ato de corrupção que foi cometido ou está prestes a ser cometido, ou os integrantes de uma organização criminosa e suas operações, a fim de desmantelá-la ou enfraquecê-la ou de prender um ou mais de seus integrantes;
- Averiguar a localização ou destino dos instrumentos, bens, posses e produtos do ato de corrupção e revelar as fontes de financiamento de organizações criminosas;
- Entregar às autoridades os instrumentos, posses, produtos ou bens do crime, produzidos por atos de corrupção;
- Contribuir, na opinião da autoridade competente, com provas para o prosseguimento da investigação.

10. Direito de petição e direito de recurso

A lei deve permitir que os reportantes que sofrerem retaliação busquem apoio e assistência de uma autoridade competente e, quando necessário, busquem reparação de uma corte ou tribunal. Mediação também pode ser oferecida em algumas circunstâncias para fornecer às partes a oportunidade – especialmente em relações de trabalho – de resolver seu litígio sem uma investigação demorada ou sem processo judicial dispendioso. No entanto, a mediação deve ser voluntária e, se nenhum acordo for alcançado, o direito à ação corretiva, petição ou recurso deve ser preservado.

Exemplo: Foro e reparações - Gana

A Lei de Reportantes de 2006 (Lei 720) de Gana permite que qualquer pessoa que acreditar honesta e justificadamente que foi alvo de represálias ou que tomar conhecimento de que provavelmente sofrerá represálias por ter feito uma divulgação possa, em um primeiro momento, apresentar queixa ao Comitê de Direitos Humanos e Justiça Administrativa, cuja ordem nesse sentido terá o mesmo efeito de uma sentença ou de uma ordem da Alta Corte e será aplicável como uma sentença ou ordem da Alta Corte.

Ao receber tal queixa, o Comitê realizará uma investigação e poderá emitir uma ordem temporária. Após ouvir as partes e outras pessoas, conforme necessário, o Comitê pode emitir qualquer ordem que for considerada justa nas circunstâncias que incluem: (a) reintegração; (b) revogação de uma transferência ou a transferência do denunciante para outro estabelecimento; ou (c) uma ordem para o pagamento de gratificação proveniente de um fundo criado de acordo com a Lei para essa finalidade.

Além disso, um reportante que tiver sido submetido a represálias também pode instaurar uma ação judicial perante a Alta Corte para pedir indenização por violação de contrato ou outra reparação à qual o reportante possa ter direito após uma queixa ter sido primeiramente apresentada ao Comitê.

Na prática, o procedimento para resolução de litígios deve ser o mais rápido e simples possível. Na África do Sul, por exemplo, o fato de procedimentos para resolver litígios em casos de denúncias envolverem tribunais foi criticado por tornar o processo caro e inacessível. Alguns observadores declararam que isso “possibilita manobras protelatórias por parte dos empregadores, que equivalem a um abuso do processo”.¹¹⁷

O uso de tribunais do trabalho pode ser preferível ao uso das cortes civis comuns na primeira instância. Em algumas jurisdições, um órgão público é incumbido de ajudar o denunciante (se ele assim desejar) a ajuizar seu caso – como ocorre na Eslovênia e nos Estados Unidos –, e isso pode ser altamente eficaz.

No entanto, embora conselhos ou foros especializados apresentem a vantagem de possibilitar competência e conhecimento acumulado, é importante que o direito de recurso a um tribunal ou a uma corte superior seja preservado. O acesso normal a tribunais de apelação não estava disponível no âmbito da Lei de Proteção de Reportantes dos Estados Unidos (que abrange funcionários federais), por exemplo. Isso foi reconhecido pelos legisladores dos Estados Unidos como causando graves problemas para os reportantes que buscavam reparação e o direito de recorrer foi incluído em caráter experimental na Lei de Aumento da Proteção de Reportantes de 2012. O sistema utilizado pelo Departamento de Trabalho dos Estados Unidos para julgar demandas judiciais envolvendo retaliação contra reportantes corporativos também enfrentou atrasos significativos e cada lei de reportantes corporativos aprovada desde a promulgação da Lei Sarbanes-Oxley em 2004 em resposta ao colapso da empresa Enron incluiu o direito dos autores de ajuizar processos judiciais perante uma corte federal quando não houver uma decisão administrativa em até 180 dias.

11. Reparação antecipada/administrativa

Para que as medidas de proteção sejam consideradas confiáveis, deve-se considerar admitir reparação antecipada enquanto o processo estiver em andamento. A reparação antecipada é especialmente importante para reportantes no local de trabalho porque pode ajudar a preservar a relação de trabalho e impedir que ela se desintegre completamente. A reparação antecipada pode incluir qualquer medida necessária para preservar o cargo da pessoa até que seja possível realizar uma audiência completa, tal como reintegração em uma função semelhante (por exemplo, se necessário, reportando-se a um supervisor diferente ou em um lugar diferente da empresa) ou qualquer outra ação para desfazer ou pelo menos minimizar os efeitos da retaliação o mais rápido possível. Levando-se em conta a duração de alguns processos judiciais,

¹¹⁷ Martin, P. (2010). *The Status of Whistleblowing in South Africa, Taking Stock*, Open Democracy Advice Centre: Cape Town, página 9. Disponível em http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac_whistleblowing_report_web.pdf

sem tais medidas talvez uma pessoa não consiga se manter profissional ou financeiramente até o resultado de um processo jurídico ou administrativo. O Suplemento 1 da Lei de Divulgação Protegida de 2014 da Irlanda¹¹⁸ fornece um exemplo de medida antecipada que pode ser tomada enquanto se aguarda a decisão de uma demanda judicial envolvendo demissão sem justa causa do trabalho.

Se, no entanto, os efeitos das medidas retaliatórias não puderem ser desfeitos de modo razoável, então deve haver uma indenização financeira apropriada. Em vista da possibilidade de que um reportante no local de trabalho pode ser empregado em qualquer nível da organização e pode perder o emprego em decorrência de uma divulgação, a indenização deve refletir perdas financeiras reais e não ser arbitrariamente limitada. Para os casos em que o empregador não pode pagar indenização, algumas jurisdições tomaram providências para criar um fundo público a partir do qual tais ordens de indenização possam ser pagas, como é o caso da República da Coreia.

12. Ônus da prova

Um sistema que exige que um funcionário comprove que sua denúncia de irregularidade é o motivo pelo qual foi tratado injustamente coloca um ônus sobre a pessoa que pode ser muito difícil de atender. Embora a maioria dos sistemas exija que um reportante apresente um caso *prima facie*, mostrando que relatou uma preocupação e sofreu um prejuízo (perseguição, falta de promoção, rebaixamento, demissão etc.), talvez a pessoa não esteja em condições de provar o motivo da ação de seu empregador. De fato, muitas vezes somente o empregador ou outra pessoa pode provar que o prejuízo ao funcionário decorreu de outro motivo, não relacionado, e que foi, portanto, justo nessas circunstâncias.

Por isso, muitos países adotaram o que é frequentemente chamado de “ônus da prova invertido” por meio do qual a lei exige que o empregador mostre que o reportante foi tratado de determinada maneira por um motivo válido se o reportante tiver alegado que sofreu um prejuízo. Na maior parte dos casos, no entanto, não se trata, na verdade, de uma efetiva inversão do ônus da prova, mas do ônus da prova padrão em combinação com outras disposições jurídicas – por exemplo, a proibição legal de tomar qualquer medida prejudicial contra uma pessoa por ela ter denunciado uma suposta irregularidade. Com base nessa lei, um funcionário, se demitido após fazer uma denúncia apenas precisaria alegar que foi demitido, que denunciou uma irregularidade e que há uma provável correlação entre esses incidentes (caso *prima facie* de retaliação). Caberia, então, ao empregador provar que o ato não foi prejudicial e que a mesma medida teria sido tomada contra o funcionário por motivos independentes do ato de denunciar.

Tais regulamentos são encontrados em leis de denúncias gerais e denúncias de corrupção na Croácia, França, Luxemburgo, Nova Zelândia, Noruega, República da Coreia, Eslovênia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos¹¹⁹ e essa abordagem é recomendada tanto pelo Conselho da Europa¹²⁰ quanto pelo G20.¹²¹

¹¹⁸ <http://www.per.gov.ie/protected-disclosures-i-e-whistleblowing/>

¹¹⁹ O padrão dos Estados Unidos aprimora o conceito de duas formas. Ele estabelece um limite baixo para o ônus do funcionário de comprovar uma presunção básica ou caso *prima facie*, que a denúncia foi “um fator contributivo” da ação contestada, o que significa que a ilegalidade estava “de todas as formas” ligada à decisão. Em contraste, há um alto padrão para o ônus invertido do empregador, que deve ser comprovado mediante “provas claras e convincentes” – cerca de 70% a 80% dos autos. Veja Tom Devine (2013). “The Whistleblower Protection Act Burdens of Proof: Ground rules for Credible Free Speech Rights”, 2 *E-Journal of International and Comparative Labor Studies* 137 (Set.- Out. 2013).

¹²⁰ Assembleia Parlamentar, Resolução 1729 (2010), Proteção de Denunciantes, parágrafo 6.3. Disponível em <http://assembly.coe.int/main.asp?link=/documents/adoptedtext/tal0/eres1729.htm>

¹²¹ Compendio do G20 de melhores práticas e princípios norteadores para legislação sobre a proteção de denunciante. Disponível em [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%20OF%20BEST%20PRACTICES%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20\(3\).pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/Whistleblowers/G20%20COMPENDIUM%20OF%20BEST%20PRACTICES%20AND%20GUIDING%20PRINCIPLES%20FOR%20LEGISLATION%20(3).pdf)

Outro exemplo de administração do ônus da prova é encontrado na Lei de Proteção de Denunciante da Malásia. Ela utiliza uma suposição: “considera-se que uma pessoa toma uma medida prejudicial contra um reportante ou qualquer pessoa relacionada com o reportante, se a pessoa tomar ou ameaçar tomar a medida prejudicial porque o reportante fez uma divulgação de conduta irregular; ou a pessoa acreditar que um reportante fez ou pretende fazer uma divulgação de conduta irregular”.

D. Outras medidas para facilitar denúncias

1. Obrigação de denunciar?

Deve-se entender que “facilitar” denúncias não é o mesmo que impor a obrigação de denunciar. Na maioria dos países, a obrigação de denunciar aplica-se a cargos, agentes públicos e profissões específicas – por exemplo, policiais, médicos, servidores públicos, advogados e contadores. Também pode haver obrigações previstas em lei para que certas categorias de funcionários denunciem casos específicos – por exemplo, denunciar suspeita de abuso infantil ou negligência na área da saúde ou assistência social, além de denunciar suspeita de lavagem de dinheiro no setor financeiro. O descumprimento de tal obrigação pode ter graves consequências profissionais, incluindo suspensão, proibição de ocupar um cargo similar no futuro ou proibição de exercer sua profissão. Essas obrigações de denunciar tendem a ser limitadas pela profissão (por exemplo, a natureza confidencial e responsável da função específica na sociedade) ou pela natureza da categoria das informações que são necessárias (por exemplo, seu valor e importância para a sociedade).

Embora impor uma obrigação de denunciar irregularidade ou má conduta a todos os trabalhadores possa parecer uma opção atraente, também há argumentos contra essa abordagem, inclusive que ela incentiva um excesso de denúncias e permite transformar algumas pessoas em bodes expiatórios. Isso pode levar as organizações a se concentrarem em quem não denunciou, ao invés de focar nas informações que foram relatadas ou na eficácia de seus sistemas de denúncia.¹²² Isso não significa que não haja a expectativa de que os funcionários denunciem irregularidades, mas que as obrigações gerais de denunciar podem ser difíceis de impor ou contraproducentes em algumas circunstâncias.

Além disso, é importante reconhecer que mesmo aqueles que têm a obrigação de denunciar podem ser alvo de grave retaliação.

¹²² Public Concern at Work (2013). *Whistleblowing Commission, Code of Practice for effective whistleblowing arrangements*, página 13. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

Estudo de caso: África do Sul - auditores internos e corrupção

Auditores internos ocupam uma posição diferenciada e importante em se tratando de prevenção da corrupção. Eles não apenas são contratados para implementar medidas com o objetivo de fortalecer os mecanismos de governança das empresas, mas podem agir como reportantes ao descobrir atividades corruptas.

Os auditores são profissional e juridicamente obrigados a denunciar atividades suspeitas. Essa é a essência da função que são contratados para exercer. A Lei da Profissão de Auditoria da África do Sul torna crime que um auditor não denunciar uma “irregularidade denunciável”, o que inclui qualquer caso de fraude ou violação do dever de confiança.

Os auditores também podem sofrer sanções penais, segundo a Lei do Centro de Inteligência Financeira e a Lei de Prevenção e Combate de Atividades Corruptas se deixarem de denunciar uma ampla variedade de atividades ou transações ilegais ou até mesmo suspeitas.

Por isso, é essencial que os auditores internos possam expor atos de corrupção, sempre que tomarem conhecimento deles, sem medo de repercussões profissionais ou até mesmo pessoais. Infelizmente, este nem sempre é o caso na prática. A Associação de Auditoria Interna da África do Sul relatou que os auditores que realizam auditorias nos municípios algumas vezes sofrem intimidação e exigências para que as irregularidades sejam encobertas.

Em 2013, o auditor pericial Lawrence Moepi foi assassinado a tiros no estacionamento de sua empresa na área de Houghton. Na ocasião de sua morte, estava envolvido em uma série de investigações periciais altamente confidenciais e alguns comentaristas sugeriram que sua morte poderia ter ligação com seu papel na revelação de atos de corrupção.

A principal lei da África do Sul que protege reportantes contra perseguição, represália e discriminação é a Lei de Divulgação Protegida 26 de 2000. Essa lei protege as pessoas, tanto no setor público quanto privado, que divulgam condutas criminosas e outras irregularidades no local de trabalho. Ela também exige que os empregadores assegurem a existência de medidas para proteger os reportantes contra retaliação ou demissão em decorrência de sua divulgação.

O escopo da lei é restrito, e a proteção se aplica somente a funcionários. Portanto, cobre apenas auditores internos contratados pela empresa e não se estende a contratados independentes ou voluntários.

No entanto, a Lei de Empresas oferece salvaguardas adicionais importantes. A Seção 159 fornece proteção a uma ampla gama de pessoas relacionadas a uma empresa. A divulgação a uma empresa por um funcionário ou por um fornecedor de bens ou serviços está coberta por essa disposição.

Fonte: Reproduzido de Business Day (BDLive), 16 de março de 2014, Corruption Watch: Help for auditors who report crime. Disponível em <http://www.bdlive.co.za/business-times/2014/03/16/corruption-watch-help-for-auditors-who-report-crime>. Veja também Jane Duncan (06/11/2013). The Auditor and the hitmen. Disponível em <http://sacsis.org.za/site/article/1833>

Os Estados Partes devem renovar seu compromisso e entendimento quanto ao escopo e ao papel das obrigações de denunciar corrupção e das proteções relacionadas ao considerarem qualquer reforma ou acréscimo à lei de proteção de reportantes que se deparam com atos de corrupção durante seu trabalho.

2. Incentivos para denunciar: homenagens e recompensas

Homenagens

Os governos nacionais ao redor do mundo conferem homenagens às pessoas cujas ações contribuem significativamente para o bem comum do país; alguns tribunais e órgãos de repressão ao crime também homenageiam ou recompensam pessoas que se colocam em risco para proteger ou servir os interesses de outros. As pessoas que denunciam irregularidades, corrupção ou risco e, dessa forma, protegem o interesse público devem ser consideradas merecedoras de homenagens públicas. Tal reconhecimento ajudaria a normalizar suas ações como parte da “boa cidadania”. A lei indonésia, por exemplo, concede “símbolos de gratidão” aos reportantes que ajudaram nos esforços de prevenir e combater atos de corrupção.¹²³

Gratificações ou recompensas

Diversos países adotaram sistemas que oferecem recompensas monetárias a pessoas que divulgam informações que levam a ações bem-sucedidas. Um exemplo bem conhecido é aquele utilizado pela Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, no âmbito da Lei Dodd-Frank, que oferece compensação monetária em troca de informações sobre violações da lei de valores mobiliários a fim de incentivar os reportantes a se apresentarem. Alguns comentaristas sugeriram que esse modelo desvia o objetivo da denúncia para longe do interesse público, em favor do ganho pessoal dos reportantes. Em 2014, o Gabinete de Denúncias dos Estados Unidos recebeu 3.620 denúncias anônimas, um aumento superior a 20% em relação aos dois anos anteriores. A lei proíbe retaliação por parte de empregadores contra funcionários que fornecerem ao Comitê “informações originais” (isto é, informações que não estão publicamente disponíveis ou que não são de conhecimento do Comitê) sobre possíveis violações envolvendo valores mobiliários. Qualquer pessoa que fornece voluntariamente ao Comitê informações originais sobre uma violação da lei federal de valores mobiliários que tiver ocorrido, esteja ocorrendo ou esteja prestes a ocorrer tem direito a uma recompensa pela denúncia. O valor da recompensa é determinado com base no valor em dinheiro coletado pelo Comitê em decorrência do processo judicial iniciado a partir das informações prestadas e também leva em consideração a qualidade das informações.¹²⁴ Desde o início do programa de denúncias, o Comitê autorizou recompensas a 14 reportantes e, em setembro de 2014, autorizou uma recompensa de mais de US\$ 30 milhões a um reportante que forneceu informações originais que levaram a uma ação bem-sucedida de repressão ao crime.¹²⁵

Segundo a Lei de Proteção de Reportantes (2010) da Malásia, os reportantes podem receber recompensas conforme for considerado conveniente pelo governo por divulgações que conduzirem a ações penais ou à detecção de casos de irregularidade.

Apesar dos sistemas de incentivo a denúncias serem bem estabelecidos nos Estados Unidos e de existirem em outros países, como a República da Coreia, eles não foram prontamente adotados em todo o mundo. Os críticos veem o modelo como uma transação comercial envolvendo comunicações – mais como um mercado de informações que é, em grande parte, independente da liberdade de expressão ou do interesse público. De qualquer forma, se um Estado introduzir

¹²³ Lei nº 31 de 1999 sobre a Erradicação do Ato Criminoso de Corrupção, artigo 42.

¹²⁴ De acordo com o programa da Comissão de Valores Mobiliários dos EUA (SEC), os denunciantes qualificados têm direito a uma recompensa de 10% a 30% das sanções monetárias cobradas em ações ajuizadas pela SEC e em ações relacionadas ajuizadas por outras autoridades regulatórias e de repressão ao crime. Para que qualquer recompensa seja ativada, no entanto, a ação da SEC com base nas informações do denunciante deve resultar em sanções monetárias superiores a US\$ 1 milhão. O programa de recompensas da SEC também se aplica a não cidadãos dos Estados Unidos.

¹²⁵ Comissão de Valores Mobiliários dos EUA, Relatório Anual de 2014 ao Congresso sobre o Programa de Denúncias Dodd-Frank. Disponível em <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf>

um sistema de recompensas, este deve ser visto como complementar à garantia de proteção dos reportantes.

Se um Estado estiver considerando a criação de sistemas de incentivo e tiver disposições jurídicas que especifiquem que divulgações feitas para ganho pessoal não são protegidas, é aconselhável esclarecer que o ganho pessoal não incluiria quaisquer recompensas ou outros incentivos previstos em qualquer lei. Essa exceção foi expressamente incluída no âmbito da Lei de Divulgação de Interesse Público (2010) da Zâmbia.¹²⁶

Medidas “*qui tam*”

A legislação “*qui tam*” representa uma parte distinta e separada da lei de denúncias que, nos Estados Unidos em particular, permitiu fiscalizar despesas do governo que envolvem o setor privado. Esse modelo regulatório é diferente dos sistemas de gratificação ou recompensa que oferecem uma compensação monetária por informações, mas tendem a deixar o reportante no papel de observador passivo no processo.¹²⁷

Diz-se que a Lei contra Alegações Falsas dos EUA é uma das leis de denúncia mais bem-sucedidas do mundo. Embora seu escopo seja limitado a fraudes e corrupção em contratos governamentais, é um dos raros exemplos de lei que coloca recursos diretamente nas mãos das pessoas que então podem tomar a iniciativa de ajuizar uma ação civil contra infratores poderosos. Nesse tipo de ação, uma parte privada, chamada de “relator”, ajuíza uma ação em nome do governo. Se o governo assumir o controle da ação, o relator recebe 15% a 20% de qualquer indenização imposta; se o relator instaurar o processo sozinho, a porcentagem aumenta para 25% a 30%. Em qualquer caso, o relator é responsável por suas próprias despesas jurídicas,¹²⁸ embora o governo, não o relator, seja considerado o autor real da demanda judicial. Em 1986, antes da lei ser modernizada, o Departamento de Justiça dos Estados Unidos coletou US\$ 26 milhões em indenizações por fraudes civis. Nos 25 anos desde então, cerca de US\$ 45 bilhões foram recuperados.¹²⁹ Observadores destacaram que a Lei contra Alegações Falsas também cria condições favoráveis ao fornecer um incentivo para que advogados habilitados aceitem casos de denúncias, visto que eles podem ser altamente lucrativos, se bem-sucedidos.

E. Tratamento de denúncias e cooperação

Tratar as denúncias de forma profissional, avaliar as informações por seu mérito e tomar as medidas adequadas para lidar com qualquer irregularidade é fundamental para criar confiança e segurança. Esse é um dos aspectos mais importantes da proteção de reportantes. Quando isso é feito corretamente, o risco para a posição de uma pessoa e a necessidade de seu envolvimento adicional são minimizados. Quando o envolvimento continuado de uma pessoa for considerado necessário – por seu depoimento ser essencial para comprovar a irregularidade em um tribunal, por exemplo –, responder de maneira sensível e adequada a qualquer preocupação que a pessoa tenha sobre sua própria segurança ou sobre a segurança de pessoas próximas será crucial para obter sua cooperação.

¹²⁶ Lei de Divulgação de Interesse Público da Zâmbia (2010), artigo 22: uma divulgação protegida é feita de boa-fé por um funcionário (...) “que não faz a divulgação para fins de ganho pessoal, excluindo-se qualquer recompensa devida de acordo com qualquer lei”.

¹²⁷ Hutton, David (2011). *Shooting the Messenger*. Canadá: Parkland Institute. Disponível em http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger

¹²⁸ Vaughn, R. (2012). *The Successes and Failures of Whistleblower Laws*. Edward Elgar Publishing: Estados Unidos, página 131.

¹²⁹ <http://www.taf.org/TAF-testimony-Burns-1-2014-WV%20Final.pdf>

O êxito das medidas judiciais dependerá, em grande parte, de como as informações divulgadas pelas pessoas são tratadas e se eventuais irregularidades são enfrentadas de maneira apropriada. Portanto, é essencial garantir que os sistemas implantados pelas autoridades competentes para tratar as informações recebidas dos reportantes atendam aos padrões de qualidade e equidade e que as pessoas responsáveis por essas tarefas sejam capacitadas e devidamente treinadas. Também é necessária uma cooperação eficiente entre os órgãos para garantir que os padrões de proteção sejam mantidos na transferência de informações de uma instituição para outra.

Reconhecendo que muitas denúncias válidas permanecem inativas, o Conselho da Europa declarou que os tribunais podem ser autorizados a punir, multar ou penalizar um empregador ou outra pessoa responsável por deixar de realizar uma investigação rápida e adequada.¹³⁰

Os Estados, as autoridades competentes e os empregadores têm o dever de cuidar das pessoas que colaboram com eles para combater atos de corrupção e outras irregularidades. Esta seção apresenta alguns dos principais elementos que devem ser considerados, a fim de garantir que as denúncias de corrupção ou outras irregularidades sejam tratadas de maneira apropriada. Muitos desses elementos são conhecidos como princípios básicos de uma investigação justa e de ampla defesa.

1. Procedimentos claros para a denúncia inicial e para o pedido de medidas de proteção

Sistemas claros para denúncia de irregularidades ou procedimentos condenáveis são importantes para orientar os funcionários e outros reportantes sobre o que denunciar, quando denunciar, a quem denunciar, etc. No entanto, muitas organizações não consideram devidamente os processos necessários para tratar e investigar em tempo hábil uma denúncia sobre corrupção ou irregularidade. Embora alguma forma de investigação já faça parte da alçada de muitas autoridades competentes, algumas podem ter uma experiência limitada no tratamento de denúncias diretas enquanto para outras isso será uma novidade.

Para solucionar esses problemas, muitas leis nacionais aprovadas nos últimos anos incluem procedimentos passo-a-passo específicos sobre como as autoridades e os reguladores devem acompanhar as divulgações de denúncias válidas.

A Lei de Divulgação Protegida (2011) da Jamaica exige que os recebedores de divulgações determinem se uma investigação é necessária e, em caso afirmativo, investiguem a denúncia. O recebedor é obrigado a investigar o assunto por completo, a fornecer atualizações ao reportante pelo menos a cada 30 dias, a relatar as conclusões ao reportante e a outras pessoas e organizações, conforme apropriado, a recomendar ações corretivas, a tomar providências para corrigir a conduta indevida, a fornecer reparação, a tomar medidas disciplinares e a reduzir as possibilidades de recorrência da má conduta.

Procedimentos e requisitos semelhantes, por exemplo, constam na Lei de Divulgação de Interesse Público (2013) da Austrália, na Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público (2011) da República da Coreia e na Lei de Proteção de Reportantes (2010) da Malásia.

¹³⁰ Conselho da Europa (2014). Memorando Explicativo da Recomendação sobre a Proteção de Denunciantes.

Seja qual for a autoridade ou órgão que receber as informações, certos critérios parecem fundamentais ao tratar denúncias. Eles incluem princípios de justiça natural (equidade processual) em matéria de confidencialidade, regras de provas, critérios de provas, conformidade jurídica e normativa, além de regulamentos de saúde e segurança.¹³¹

Quando uma organização está realizando uma investigação interna, por exemplo, o objetivo é descobrir o que aconteceu e qual é a ação necessária para proteger o público, funcionários ou organização contra danos ou prejuízos. Quer seja desencadeada por uma denúncia de integrante da equipe ou por um membro do público, o objetivo de uma investigação interna deve ser confirmar os fatos – não se trata de um julgamento nem de um tribunal.

A nível das autoridades competentes, deve-se considerar o desenvolvimento de sistemas que simplifiquem o processo para as pessoas que denunciam, mas que sejam adequadamente adaptados aos sistemas de regulamentação ou supervisão existentes. Isso pode incluir um sistema para redirecionar informações, quando a autoridade que primeiramente receber uma denúncia não for o órgão correto para tratar do assunto. Quando isso ocorrer, o reportante deve ser mantido informado, sua confidencialidade deve continuar sendo garantida e ele deve continuar sendo protegido por lei pela denúncia original.

No caso das autoridades competentes, seus websites e outros materiais informativos devem detalhar como o público pode entrar em contato e como quaisquer informações divulgadas serão tratadas. Eles devem ser claros sobre quando uma resposta será fornecida, os tipos de medidas de proteção disponíveis e os fundamentos aplicáveis.

Exemplo: Gabinete de Denúncias da Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos

O Gabinete de Denúncias da Comissão de Valores Mobiliários (SEC) dos Estados Unidos foi criado em 2010. Ele é responsável pela administração do programa de denúncias da SEC, em particular, por obter informações e assistência de denunciante que têm conhecimento de possíveis violações à lei de valores mobiliários, por protegê-los por sua cooperação com a SEC e por fornecer-lhes recompensas financeiras em determinadas circunstâncias.

Além de fornecer um link para as regras do programa de denúncias da SEC, o website da SEC também oferece respostas às dúvidas que as pessoas podem ter sobre o programa e, especificamente, o que acontecerá se elas fizerem uma denúncia. A seguir, uma lista das perguntas que atualmente são respondidas no website:

- O que é o Programa de Denúncias da SEC?
- Quem é um denunciante qualificado?
- O que significa prestar informações de forma “voluntária”?
- O que são “informações originais”?
- Como as minhas informações podem “levar a” uma ação bem-sucedida da SEC?
- Trabalho em uma empresa que possui um processo interno de compliance. Posso denunciar internamente e, ainda assim, ter direito a uma recompensa pela denúncia?
- Prestei informações à SEC antes da promulgação da Lei Dodd-Frank, em 21 de julho de 2010. Tenho direito a uma recompensa?
- Como devo apresentar informações no âmbito do Programa de Denúncias da SEC?
- Posso apresentar minhas informações de forma anônima?
- A SEC manterá minha identidade em sigilo?

¹³¹ Orientações sobre como realizar investigações internas podem ser obtidas no website do Comitê Independente contra Corrupção, Nova Gales do Sul, Austrália. Veja <http://www.icac.nsw.gov.au/preventing-corruption/responding-to-corrupt-conduct/internal-investigations/1535>

- Como tomarei conhecimento da oportunidade de me candidatar a uma recompensa?
- Como posso me candidatar a uma recompensa?
- Quais fatores a SEC considera ao determinar o valor da recompensa?
- Posso recorrer da decisão sobre recompensa da SEC?
- Quais direitos eu terei, se sofrer retaliação por parte de meu empregador por prestar informações à SEC?

O Gabinete de Denúncias também possui uma linha telefônica direta e pública para responder perguntas dos denunciantes ou de seus advogados sobre o programa de denúncias, inclusive como começar a apresentar informações ao órgão. Em 2014, o Gabinete retornou mais de 2.731 ligações de membros do público.

Fonte: Comissão de Valores Mobiliários dos Estados Unidos, Relatório Anual de 2014 ao Congresso sobre o Programa de Denúncias da Lei Dodd-Frank. Disponível em <http://www.sec.gov/about/offices/owb/annual-report-2014.pdf>

É igualmente importante que os Estados Partes considerem e regulamentem como um pedido por medidas de proteção é feito – por exemplo, nos casos em que uma pessoa é vítima de retaliação. A Lei de Proteção de Reportantes de Interesse Público da República da Coreia prevê em seu artigo 17 que “o pedido por medidas de proteção deve ser feito dentro de três meses a contar da data em que as medidas desvantajosas foram tomadas (...)”. Mais detalhes sobre o método e os procedimentos a serem seguidos são estipulados por decreto presidencial.

2. Autoridade competente para receber queixas sobre represálias: a mesma ou outra autoridade?

Deve-se considerar se e como separar a função de investigar o conteúdo de uma divulgação e quaisquer queixas de represálias contra um reportante. Fazer isso em uma etapa inicial pode ajudar a delinear as diversas habilidades e especializações que podem ser exigidas das respectivas equipes.

A separação funcional entre essas duas tarefas ajuda a garantir que profissionais devidamente treinados possam se concentrar em sua área de competência e formar conhecimento especializado, inclusive em questões de represálias, e que não haja qualquer conflito de interesse percebido entre como as informações são tratadas e como o denunciante é tratado. O Gabinete do Conselho¹³² Especial dos Estados Unidos ou o Comitê Anticorrupção e de Direitos Cíveis da República da Coreia (conforme descrito no capítulo II, B.2) separam, até certo ponto, a investigação sobre a irregularidade da investigação sobre quaisquer represálias feitas contra o reportante –, embora eles sejam o principal ponto de contato para ambas as questões.

O Gabinete do Conselho Especial tem autoridade para investigar e promover ação penal contra violações às regras que protegem trabalhadores federais contra retaliação por denúncias (conforme previsto na Lei de Proteção de Denunciante). Ele também desempenha um papel fundamental de supervisão, analisando possível má conduta em investigações governamentais. Com base na queixa de um reportante, o Gabinete pode exigir que um órgão investigue a suposta irregularidade, mesmo que ele esteja relutante em fazê-lo. Os reportantes são convidados pelo Gabinete do Conselho Especial a comentar sobre a qualidade da investigação do órgão e sobre as ações corretivas determinadas – com base na visão de que os próprios denunciante muitas

¹³² Veja o website do Gabinete do Conselho Especial: <https://osc.gov>

vezes se tornam especialistas no assunto objeto de suas preocupações. O Gabinete também dialoga com o órgão de investigação para se certificar de que as providências tomadas sejam justificadas e que tratem das questões apresentadas pelos reportantes.

Na Nova Zelândia, as denúncias de irregularidades e as queixas de retaliação são tratadas por órgãos distintos. Divulgações protegidas podem ser feitas às autoridades competentes, inclusive para a Ouvidoria da Nova Zelândia, mas a aplicação das disposições contra represálias da Lei de Direitos Humanos de 1993 aplicáveis a denunciante é supervisionada pelo Comitê de Direitos Humanos. Essa abordagem também reduz o risco de preconceito percebido contra um reportante porque a avaliação de sua alegação de retaliação é claramente separada da investigação e, portanto, não influenciada pela investigação sobre a denúncia de suspeita de procedimento condenável, especialmente se nenhuma irregularidade for constatada.

Então, embora em grande medida dependendo do contexto jurídico e institucional existente, os Estados Partes precisam considerar se as autoridades competentes devem ter autorização tanto para investigar denúncias de irregularidade e corrupção quanto para proteger as pessoas que as denunciarem. Isso se torna especialmente relevante, à medida que mais atenção está sendo dedicada globalmente ao papel das autoridades competentes de investigar irregularidades e responsabilizar os serviços ou empresas que elas supervisionam por qualquer procedimento condenável que for denunciado.

Por fim, a maioria das autoridades competentes não consegue investigar todas as denúncias que recebem. Elas simplesmente não possuem os recursos necessários para isso e precisam priorizar as questões decidindo se investigam, com base em diversos fatores, que incluem o seguinte:

- A autoridade competente possui jurisdição?
- Outro órgão possui jurisdição e, caso afirmativo, é mais adequado que ele investigue?
- Há quanto tempo a queixa foi apresentada? Será possível colher provas suficientes e convincentes, se um período considerável já tiver passado?
- A investigação atenderia ao interesse público?
- Há consequências significativas para o reclamante ou outros?
- A queixa apresenta problemas sistêmicos?
- Uma investigação seria um uso sábio dos recursos?¹³³

A autoridade competente deve ser capaz de apresentar motivos claros pelos quais investigar ou não determinada denúncia. Ela deve também fornecer esse feedback ao reportante e manter registros dessas ações. Se mais informações forem coletadas, talvez devido a uma divulgação distinta de informações de outra pessoa, as investigações podem ser reabertas ou iniciadas. A principal questão é garantir que as informações sejam avaliadas por seu mérito.

Quando as informações precisarem ser compartilhadas entre autoridades, salvaguardas adequadas deverão ser utilizadas. Em 2009, a Lei de Divulgação Protegida da Nova Zelândia foi adotada para tratar de alguns pontos frágeis nesse sentido. Os aditamentos permitem que as informações sejam transferidas entre autoridades. Eles exigem que o reportante seja informado sobre qualquer transferência desse tipo e garantem que, em tais circunstâncias, as informações transferidas ainda se qualifiquem como divulgação protegida.¹³⁴

¹³³ Há uma série de guias e fontes de informações sobre a realização de investigações disponíveis na Internet. Veja, por exemplo, o website do Comitê Independente contra Corrupção de Nova Gales do Sul, Austrália, e o Guia de Investigação desenvolvido pela Região Ásia-Pacífico sobre investigações de direitos humanos (Ásia-Pacífico, 2012). Disponível em <http://www.icac.nsw.gov.au/>

¹³⁴ Nova Zelândia (2000). Lei de Divulgação Protegida, seção 16.

O Comitê Anticorrupção e de Direitos Civis da República da Coreia fornece um modelo diferente, no qual supervisiona as investigações de todas as outras autoridades. Portanto, sua competência automaticamente permite que se comunique com outros órgãos e mantenha o poder de proteger os reportantes dentro dessa estrutura.

O Sistema Nacional de Atendimento a Denúncias do Peru (veja o capítulo I, seção C.2) foi estabelecido de tal forma que as informações a partir de uma única fonte (por exemplo, um reportante) possam ser examinadas à luz de outras informações no sistema. Isso faz parte de um processo de verificação e corroboração das denúncias que entram no sistema e método pelo qual as informações recebidas podem ser relacionadas a dados ou informações existentes coletados de outras fontes.

3. Deveres e obrigações

Todas as denúncias devem ser avaliadas por seu mérito e aqueles que denunciam devem ser mantidos informados sobre as decisões tomadas – por exemplo, se o caso será investigado ou não, ou se o caso se enquadra na alçada de outro órgão. No setor público, as obrigações de investigar completa e adequadamente e de relatar os resultados podem ser incluídas em leis para proteger divulgações de interesse público. Por exemplo, a Lei de Divulgação de Interesse Público da Austrália impõe a obrigação de investigar ao “agente principal” do órgão público, com prazos para relatar o resultado ou qualquer decisão de não investigar. Uma queixa sobre a decisão ou sobre a condução da investigação pode ser feita à Ouvidoria.¹³⁵

Embora seja mais difícil impor uma obrigação de investigar todas as denúncias dentro de um local de trabalho,¹³⁶ não é muito difícil garantir que as autoridades competentes implantem mecanismos, registrem informações e analisem todas as divulgações com o objetivo de avaliar se são casos *prima facie* de procedimento condenável.

A fim de manter a confiança pública em seus sistemas de denúncia, geralmente as autoridades competentes têm o dever de garantir que uma gama de informações sobre seu sistema de denúncia e sua operação seja relatada anualmente e disponibilizada publicamente. Esforços devem ser feitos para publicar o máximo de informações, conforme apropriado, e, ao mesmo tempo, tomar cuidado para proteger a confidencialidade dos denunciantes e os dados privados de outras partes. O tipo de informação que pode ser disponibilizada inclui o número de denúncias feitas, os tipos de problemas denunciados, o número de denúncias que levaram a investigações e o número que resultou na tomada de qualquer providência, bem como informações e estatísticas gerais sobre os tipos de sanções. Informações sobre o número e tipo de medidas aplicadas para proteger os reportantes também devem ser incluídas.

Trecho de entrevista com Bertrand de Speville, ex-chefe da Agência Anticorrupção de Hong Kong

“Em primeiro lugar, se uma pessoa tiver criado coragem para se apresentar e lhe dizer algo, e você tratá-la ou sua queixa como insignificante, ela nunca mais voltará a procurá-lo. Você a terá perdido e provavelmente também a todos os seus amigos. É impossível ganhar essa luta, a menos que você obtenha boas informações da comunidade. (...)”

¹³⁵ Austrália (2013). Lei de Divulgação de Interesse Público, seções 47 a 50.

¹³⁶ Um exemplo é encontrado no Código de Governança Corporativa do Reino Unido, Código C.3.5., que declara: “O comitê de auditoria deve analisar os sistemas pelos quais os funcionários da empresa podem, em sigilo, apresentar denúncias sobre eventuais irregularidades em matéria de relatórios financeiros ou outros assuntos. O objetivo do comitê de auditoria deve ser garantir que existam sistemas apropriados para uma investigação proporcional e independente desses assuntos e acompanhamento adequado.” Disponível em <https://www.frc.org.uk/Our-Work/Publications/Corporate-Governance/UK-Corporate-Governance-Code-2014.pdf>

O segundo motivo é que os investigadores experientes dizem: o que à primeira vista parece ser algo irrelevante, quando começa a ser examinado a fundo, revela-se algo muito mais importante. Você só está vendo a ponta do novelo. (...) Quando [os investigadores] começam a puxar, eles se veem diante de algo enorme.

O terceiro motivo talvez seja o mais importante: se o órgão anticorrupção ficar escolhendo o que investigar e o que não investigar, rapidamente perderá a confiança do público quanto a ser imparcial e independente.

O quarto motivo é que há um tipo de aspecto ético envolvido... Não é certo que um órgão anticorrupção passe a mensagem à comunidade de que alguns casos de corrupção importam e outros não. Não há espaço para dois pesos e duas medidas. (...)

O quinto motivo é que sabemos por experiência própria que até mesmo um pequeno ato de suborno pode ter consequências desastrosas. Basta pensar nas áreas de segurança pública ou saúde pública para perceber o efeito borboleta.”

Fonte: Princeton University (2013). Entrevista com Bertrand de Speville: Innovations for Successful Societies Oral History Programme: Bobst Center for Peace and Justice Disponível em http://successful-societies.princeton.edu/sites/successfulsocieties/files/interviews/transcripts/3552/bertrand_despeville.pdf

A seguir, apresentamos uma visão geral dos diversos deveres e obrigações que atualmente se aplicam às autoridades competentes com relação à assistência e proteção de reportantes.

- Manter o sigilo da identidade dos reportantes.
- Implementar um procedimento claro para o tratamento das denúncias e fornecer *feedback* aos reportantes:
 - Incluindo prazos para a avaliação inicial;
 - Definindo e seguir um sistema uniforme de feedback nos casos que forem levados adiante.
- Incluir em relatórios periódicos e publicamente disponíveis:
 - O número e tipos de denúncias recebidas;
 - O número de ações de fiscalização desencadeadas ou que contaram com a contribuição de reportantes (separando as diversas categorias de reportantes, sempre que possível);
 - O número e tipos de queixas sobre a decisão de investigar ou sobre como a investigação deve ser realizada;
 - O número de casos de prejuízo ao reportante tratados pela autoridade e casos levados ao tribunal por tratamento injusto;
 - O número de organizações (setores regulamentados) que deixaram de implantar sistemas de denúncia eficazes;
 - Providências tomadas para divulgar ou aplicar sistemas de denúncia.

F. Disponibilidade de apoio e orientação

Embora as proteções legais pela apresentação de denúncias sejam muito úteis para tranquilizar aqueles que se deparam com suspeitas de corrupção ou outras irregularidades denunciáveis de que é seguro e aceitável que apresentem uma denúncia, sempre restam dúvidas sobre como essas regras se aplicam em circunstâncias individuais. Às vezes, as pessoas não têm certeza sobre se, como ou a quem apresentar suas denúncias. Elas podem não ter certeza sobre a natureza do que

viram ou se tais informações serão bem recebidas por seus empregadores ou pelas autoridades competentes. Talvez elas saibam como outros foram tratados ao apresentar denúncias similares e se preocupem com sua própria situação.

Muitos problemas podem ser resolvidos, se informações e orientações estiverem disponíveis em uma etapa inicial. Sindicatos, pontos de contato internos, como diretores de ética no local de trabalho, são boas fontes de informações. É mais desafiador fornecer acesso a orientações imparciais.

Informações e orientações

O acesso a informações e orientações em uma fase inicial pode ajudar a resolver dúvidas ou problemas que, se não forem enfrentados, podem impedir que as pessoas apresentem suas denúncias de maneira responsável. Elas podem não ter certeza se as informações de que dispõem são relevantes ou quem elas devem procurar. O acesso a orientações ajuda as pessoas a entenderem o que a lei significa, em termos práticos, e quais são os riscos e as oportunidades de apresentar denúncias. Em alguns casos, a autoridade competente deixa claro que um consultor pode ser o primeiro contato, como é o caso na República da Coreia.¹³⁷

Embora as autoridades competentes possam fornecer informações sobre como tratarão as informações divulgadas a elas e possam esclarecer o que a lei significa, não têm condições de prestar orientações jurídicas imparciais ou individuais. Alguns Estados Partes consideraram como o acesso a essas orientações pode ser fornecido. Por exemplo, o Comitê Anticorrupção e de Direitos Civis da República da Coreia pode solicitar que a Ordem dos Advogados Coreana forneça orientações jurídicas e sobre disputas judiciais no âmbito de assistência jurídica. Os Países Baixos são uma das poucas jurisdições onde o governo diretamente ofereceu recursos para um centro de orientações jurídicas dedicado a orientar denunciante.

Exemplo: Países Baixos – Centro de Orientações para Reportantes financiado pelo governo

A fim de auxiliar e facilitar que possíveis reportantes apresentem denúncias de irregularidades ou procedimentos condenáveis, o governo dos Países Baixos e parceiros sociais (inclusive organizações que representam empregadores e funcionários) decidiram que orientações e apoio gratuito eram necessários para possíveis reportantes. O Adviespunt Klokkenuiders (Centro de Orientações para Reportantes) foi inaugurado em outubro de 2012 e foi avaliado em meados de 2014. A avaliação constatou que o Centro de Orientações obteve uma forte posição na área e uma lei para garantir a continuidade de existência foi recomendada.

O Centro de Orientações foi constituído e é financiado pelo Ministério de Relações Interiores e pelo Ministério de Assuntos Sociais e Trabalho, mas é independente. Ele é formado por um comitê com três membros – representando o setor privado, o setor público e sindicatos – e uma pequena equipe que inclui um diretor, três advogados sêniores, um consultor de comunicação em meio período, um secretário e um assistente administrativo. O Relatório Anual do Centro e outros materiais estão disponíveis em inglês em seu website (www.adviespuntklokkenuiders.nl).

Outras fontes importantes de informações e orientações relacionadas a reportantes incluem diretores de ética e sindicatos. Serviços de ouvidoria também fornecem informações a pessoas dentro e fora do ambiente de trabalho. Diversos grupos e organizações da sociedade civil

¹³⁷ República da Coreia, Lei Anticorrupção (conforme aditada em 2012), seção 39.

oferecem orientações jurídicas, informações e apoio aos reportantes. Aqueles que fornecem apoio direto aos reportantes incluem, entre outros, o Government Accountability Project (Estados Unidos), Public Concern at Work (Reino Unido), Open Democracy Advice Centre (África do Sul), Canadians for Accountability (Canadá), Whistleblower-Netzwerk (Alemanha) e Whistleblowers Austrália. Na área de corrupção, especificamente, sedes nacionais da Transparência Internacional (TI) estão implantando Centros de Defesa e Orientação Jurídica (ALACs). Atualmente, eles atuam em 60 países, incluindo Irlanda, Federação Russa e em muitas partes da América Latina – Guatemala e Honduras, por exemplo – e fornecem informações e orientações às pessoas que desejam denunciar atos de corrupção.¹³⁸ Também há organizações com foco internacional, como a Blueprint for Free Speech,¹³⁹ e novas redes com foco no apoio à capacidade local para orientar e defender reportantes, como a Whistleblowing International Network.

¹³⁸ Para obter uma lista de ALACs da TI, veja <http://www.transparency.org/getinvolved/report>

¹³⁹ Visite Government Accountability Project, www.whistleblower.org; Public Concern at Work, www.pcaw.org.uk; Open Democracy Advice Centre, www.opendemocracy.org.za; Canadians for Accountability, canadians4accountability.org; Whistleblower-Netzwerk, www.whistleblower-net.de; Whistleblowers Australia, www.whistleblowers.org.au; Blueprint for Free Speech, <https://blueprintforfreespeech.net>. Para obter informações sobre outras organizações não governamentais que atuam nessa área, visite Whistleblowing International Network em www.whistleblowingnetwork.org



Implementação

A. Treinamento e especialização

Unidades de denúncia interna e agências designadas, como agências anticorrupção ou unidades de polícia são os principais pontos de contato para os reportantes. Se essas unidades e agências estiverem fazendo seu trabalho corretamente, os reportantes enfrentarão menos estresse e ansiedade e terão maior probabilidade de denunciar.

Os Estados Partes precisam considerar como alocar competências e criar uma estrutura institucional para facilitar seu trabalho. Uma possibilidade é designar uma autoridade responsável que receba e investigue denúncias e garanta que elas sejam encaminhadas à autoridade apropriada, quando necessário. Outra possibilidade é designar uma autoridade de supervisão responsável por garantir que as regras para proteção a reportantes sejam devidamente implementadas por outras autoridades e por monitorar sua eficácia ao longo do tempo. Em algumas jurisdições, o papel da Ouvidoria pode ser adequado para assumir essa responsabilidade. Nos Países Baixos, por exemplo, alguns pediram a criação de um único órgão para lidar com denúncias. No entanto, uma instituição “responsável” não significa que as pessoas reportantes devam perder a proteção se denunciarem a outro órgão competente, especialmente porque a experiência mostra que limitar a proteção dessa forma prejudica a credibilidade e a eficácia do sistema como um todo.

Em muitas jurisdições, há uma série de autoridades competentes que regulamentam setores ou indústrias específicas. Muitas já recebem informações de reportantes, mas talvez não estejam cientes da necessidade de tratar tais denúncias diferentemente do que é feito através de seus sistemas normais de queixas públicas. Não fazer a distinção entre queixas e denúncias pode impedir a identificação de informações importantes sobre corrupção.

Em alguns países, órgãos independentes com poderes especializados de repressão ao crime foram criados para lidar especificamente com corrupção. Embora possa haver vantagens em ter um único ponto de contato, em termos de clareza para os reportantes, mencionamos aqui duas possíveis desvantagens. A primeira é o risco, conforme mencionado anteriormente, de que um único órgão tenha o monopólio do poder. Nesses casos, linhas claras de responsabilização pública devem ser estabelecidas, a fim de garantir que o órgão atue de modo eficaz. A outra desvantagem não está relacionada tanto com o risco de abuso ou concentração, mas com a percepção de seu papel. A expectativa do público, em termos de desempenho, pode ser muito

mais alta a uma única instituição do que seu real alcance. Além disso, a criação de um único ponto de contato pode prejudicar a habilidade, capacidade ou, de fato, o compromisso de quaisquer outros órgãos ou instituições de assumir a responsabilidade por combater atos de corrupção e outras irregularidades ou riscos.

Os Estados Partes deverão considerar as implicações em termos de recursos de quaisquer medidas que implementarem. Os recursos necessários para um sistema eficaz podem parecer consideráveis no início, mas a economia geral ao evitar desperdícios e danos pode ser significativa. Ações penais bem-sucedidas também podem permitir a recuperação de valores significativos em dinheiro.

Atividades de treinamento são de extrema importância e serão necessárias para as pessoas envolvidas, por exemplo, com sistemas internos no governo, assim como para as autoridades competentes. O treinamento deve abordar uma série de tópicos, incluindo:

- A estrutura jurídica;
- A preservação da confidencialidade;
- A diferenciação das necessidades de diferentes fontes de informações;
- A garantia de feedback e confiança;
- A manutenção de registros e salvaguardas para prevenir vazamentos;
- Questões de responsabilizações interna e externa.

B. Divulgação e conscientização

As leis de proteção a reportantes devem ser apoiadas por esforços eficazes de conscientização, comunicação, treinamento e avaliação, envolvendo todas as partes interessadas. Empregados e empregadores dos setores público e privado precisam conhecer seus direitos e responsabilidades quanto a denúncia e investigação de irregularidades. Os funcionários e aqueles que trabalham com organizações precisam saber quais sistemas estão disponíveis, conhecer seu direito de denunciar diretamente a uma autoridade competente, saber como obter orientações em sigilo e qual proteção estará disponível a eles, assim como os limites dessa proteção. Aqueles que podem ser tentados a retaliar contra reportantes –no local de trabalho ou fora dele – devem ter consciência das penas e sanções a que estão sujeitos.

Uma avaliação nacional realizada no início de qualquer programa de reforma ajudará os Estados Partes a promover a conscientização sobre novas medidas, assim que elas forem implantadas. Uma campanha de conscientização pública é uma forma de promover percepções culturais dos reportantes como pessoas agindo em defesa do bem público e por lealdade à sua organização, profissão e sociedade, ao invés de traidores ou delatores.

Por isso, é essencial que a proteção de reportantes seja baseada na liberdade de expressão e no direito à informação (conforme detalhado no capítulo II), como entendido no âmbito da UNCAC (artigo 13(1)). Em muitos países, organizações da sociedade civil que se especializam em denúncias e áreas afins ajudarão a divulgar a ideia de proteger reportantes. A Convenção da União Africana contra a Corrupção, por exemplo, exige que os Estados partes “adotem e fortaleçam mecanismos para promover a educação das populações para o respeito ao bem público e ao interesse público, e para conscientizar sobre a luta contra a corrupção e crimes relacionados, incluindo programas de educação escolar e sensibilização da mídia, além de promoção de um ambiente que estimule o respeito à ética”.¹⁴⁰

¹⁴⁰ Artigo 5(8), Convenção da União Africana contra a Corrupção.

Exemplos: Conscientização do público

Gana

A Coalizão Anticorrupção de Gana lançou o projeto “Speak up”, uma campanha de combate à corrupção visando conscientizar os ganenses sobre as leis anticorrupção de Gana, especialmente a Lei de Denunciantes de 2006 (Lei 720). A Coalizão está colaborando com a Global Media Alliance, especificamente com a emissora ETV de Gana e dois programas de rádio.

O projeto “Speak up” visa incentivar os ganenses a combater e denunciar todos os tipos de corrupção, especialmente nos setores de saúde e educação. Ele foi criado para ser um projeto completamente interativo, em que o público pode enviar comentários e perguntas sobre a Lei de Reportantes e sobre corrupção em geral, telefonando para o programa, enviando mensagens de texto para o código 1721 em todas as redes e para 1821 na rede Airtel ou acessando a página oficial do projeto no Facebook.

República de Montenegro

O Conselho da Iniciativa Anticorrupção (DACI) da República de Montenegro realizou muitas campanhas de conscientização pública nos últimos anos. A campanha do DACI intitulada “Nem um centavo de suborno”, com início em 2012, utiliza panfletos com telefones de linhas diretas para denúncias, outdoors, transmissões de TV, cartazes, folhetos e anúncios de áudio, além de “cédulas de moeda zero” para desestimular atos de suborno. Como parte de sua campanha chamada “Corrupção não é uma opção”, a Agência Aduaneira distribuiu 20.000 panfletos. Outras campanhas do DACI incluem “Fique de olhos abertos – denuncie atos de corrupção”, “Remova o vírus – denuncie atos de corrupção”, “Denunciar corrupção = boa decisão” e “Denuncie corrupção – sempre há uma maneira”.

Fonte: “Izvjestaj o broju prijava o korupciji za period jul-decembar 2013. Godine” (Relatório sobre o número de denúncias de corrupção para o período entre julho e dezembro de 2013), Conselho da Iniciativa Anticorrupção de Montenegro, janeiro de 2014. Continuação da campanha “Nem um centavo de suborno”, Conselho da Iniciativa Anticorrupção, 23 de julho de 2014. Disponível em antikorupcija.me/en/index.php?option=comcontent&view=article&id=277:campaign-not-a-cent-for-bribe-continued&catid=42:daci-news&Itemid=291

C. Cooperação transfronteiriça

Os Estados Partes devem considerar também questões que podem surgir em denúncias transfronteiriças, em que pessoas em um Estado denunciam às autoridades de outro Estado. Isso ocorreu na prática, por exemplo, nos casos em que funcionários bancários na Suíça e em Liechtenstein vazaram informações – algumas vezes para fins de recompensa – a autoridades tributárias estrangeiras. A Lei de Divulgação de Interesse Público do Reino Unido, por exemplo, aplica-se a trabalhadores com contratos de trabalho, independentemente da localização geográfica do procedimento condenável e independentemente de a violação de uma obrigação legal ocorrer no âmbito da lei do Reino Unido ou da lei aplicável de outro país. Essa abordagem é adotada também pela Irlanda em sua Lei de Divulgação Protegida e pode ajudar a garantir uma cobertura mais completa e coerente de casos transfronteiriços.

Embora as autoridades regulatórias às quais as denúncias possam ser feitas sejam nacionais, elas poderiam repassar às autoridades estrangeiras quaisquer informações relacionadas a atos ilegais no exterior. Pode ser necessário cuidado adicional ao compartilhar tais informações, inclusive para proteger a identidade do reportante, e as autoridades podem solicitar garantias confiáveis quanto à confidencialidade das informações e à segurança e proteção daquela pessoa contra retaliação no país recebedor. Alguns casos de suborno no exterior, por exemplo, evidenciaram brechas na proteção a reportantes em contextos internacionais e exigiram ações de acompanhamento.¹⁴¹

D. Monitoramento e avaliação

É importante que os Estados Partes monitorem a eficácia das reformas ou iniciativas implementadas. O diálogo e as consultas na fase de avaliação inicial antes de fazer as reformas ajudam a criar uma importante base de referência a partir da qual se possa avaliar quaisquer novas medidas que forem implantadas.¹⁴² A análise contínua da jurisprudência relevante ou de decisões judiciais pertinentes também pode ser uma fonte de informações muito útil. A maioria das leis, incluindo muitos dos exemplos apresentados neste Guia de Recursos, ainda é relativamente nova e não há muita experiência com relação à sua implementação.

A obrigação das autoridades competentes de relatar suas atividades garantirá que haja dados disponíveis para um monitoramento eficiente. Esses, junto com outros indicadores relacionados abaixo, devem ajudar os Estados Partes a adquirir maior compreensão de como o sistema está operando e se alguma mudança ou melhoria é necessária.

Indicadores de eficácia

Em seu recente relatório sobre proteção a reportantes e a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, a Transparência Internacional apresentou uma lista de perguntas que os Estados Partes e os profissionais podem usar para avaliar a eficácia das leis e mecanismos existentes para apoiar denúncias.¹⁴³ A relação a seguir é baseada naquela lista e foi adaptada para se aplicar aos reportantes em geral (isto é, não apenas reportantes no ambiente de trabalho):

- Quais medidas são tomadas para garantir que a lei seja bem conhecida?
- Existem estudos publicados sobre seu impacto, incluindo pesquisas e estudos independentes?
- Há exemplos de casos de corrupção significativos revelados por pessoas denunciantes e denunciantes no local de trabalho?
- Há exemplos de casos de corrupção significativos em que não houve denúncia em sua fase inicial? O que impediu as pessoas de denunciarem antes?
- Quantas denúncias foram recebidas por órgãos públicos?
- Quantos telefonemas em busca de informações e orientações sobre denúncias foram feitos às autoridades competentes? Quanta atividade há no website da autoridade, especialmente visitas às páginas sobre denúncias e proteções?

¹⁴¹ Veja, por exemplo, o caso no Reino Unido, *Foxley versus GPT Project Management Ltd.*, Tribunal do Trabalho nº 22008793/2011 (12 de agosto de 2011). Um resumo dos principais problemas está disponível no Relatório de Fase 3 da OECD do Reino Unido, nos parágrafos 197 a 203. Disponível em <http://www.oecd.org/daf/anti-bribery/UnitedKingdomphase3reportEN.pdf>

¹⁴² OECD (a ser publicado). *Revisiting Whistleblower Protection in OECD Countries: from Commitments to Effective Protection*, OECD Publishing, Paris.

¹⁴³ Transparência Internacional (2013). *Whistleblower Protection and the UN Convention Against Corruption*. Berlim. Disponível em http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption

- Quantos casos ocorreram em que se solicitou proteção contra represálias?
- Qual é o número e quais são os valores das indenizações e recompensas?
- Quais são os exemplos de políticas e procedimentos organizacionais implementados?
- Quais são as opiniões da sociedade civil sobre seu impacto?

Em termos de proteção no local de trabalho para reportantes, a abrangência e os pontos fortes das diversas disposições jurídicas foram analisados na União Europeia pela Transparência Internacional em 2013¹⁴⁴ e nos países do G20 pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) em 2011.¹⁴⁵ O acompanhamento do plano de ação do G20 foi tratado em um relatório preparado por um consórcio de pesquisadores e ONGs em 2014, que avaliou a abrangência das regras de proteção de reportantes em países do G20, utilizando 14 critérios essenciais.¹⁴⁶ Embora não haja um modelo global único para a avaliação dessas leis, os critérios usados para comparar o conteúdo das leis de proteção de reportantes nesses estudos devem ajudar os Estados Partes a considerar proteções para reportantes de forma geral.

A Recomendação do Conselho da Europa sobre a Proteção de Reportantes fornece um conjunto de princípios norteadores que podem ajudar os Estados Partes a considerarem a solidez de suas estruturas nacionais, institucionais e jurídicas para auxiliar e proteger os reportantes no contexto do ambiente de trabalho.

Tabela 1. Critérios de avaliação com base nos Princípios do Conselho da Europa

Definições	
	Definição de reportante
	Definição de denúncia ou divulgação de interesse público
	Definição de denúncia
	Definição de divulgação
Escopo material	
1	A estrutura nacional deve criar regras para proteger os direitos e interesses dos reportantes
2	Escopo de interesse público
Escopo pessoal	
3	Amplio entendimento das relações de trabalho
4	Abrange pessoas cuja relação de trabalho tenha terminado, bem como aquelas em fase de negociação pré-contratual
5	Regras que se aplicam a informações relacionadas à segurança nacional em consonância com a jurisprudência da Corte Europeia de Direitos Humanos
6	Sem prejuízo às regras para a proteção de privilégios jurídicos e outros privilégios profissionais
Estrutura normativa	
7	Abordagem abrangente e coerente para facilitar denúncias

¹⁴⁴ Worth, M. (2013). *Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU*, Transparência Internacional. Disponível em http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

¹⁴⁵ OECD (2011). *Study on Whistleblower Protection Frameworks*, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation. Disponível em <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>

¹⁴⁶ Wolfe, S., M. Worth, S. Dreyfus e A. J. Brown (2014). *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Griffith University, University of Melbourne, Transparência Internacional / Austrália. Disponível em <https://blueprintforreespeech.net>

8	As restrições e exceções não devem ser mais do que o necessário
9	Garantir mecanismos eficazes para agir com base em denúncias e divulgações de interesse público
10	Proteção e reparações segundo as regras da lei geral são mantidas para as pessoas prejudicadas por denúncias
11	Os empregadores não podem recorrer a obrigações jurídicas ou contratuais para impedir alguém de fazer uma divulgação de interesse público ou para penalizar tal pessoa por fazê-lo
Canais de denúncia e divulgação	
12	As medidas promovem um ambiente que incentiva a divulgação de forma transparente
13	Implantação de canais de denúncias claros
14	Os níveis de denúncia incluem responsabilização pública mais ampla, como a mídia
15	Os empregadores são incentivados a implementar procedimentos internos
16	Os trabalhadores devem ser consultados sobre procedimentos internos
17	Denúncias e divulgações internas aos órgãos regulatórios devem ser incentivadas como regra geral
Confidencialidade	
18	Os denunciantes têm direito à confidencialidade
Agir com base em denúncia e divulgação	
19	As denúncias devem ser investigadas imediatamente
12	Os denunciantes devem ser informados sobre a providência tomada
Proteção contra retaliação	
21	Deve haver proteção contra retaliação de todas as formas
22	A proteção é mantida, mesmo quando um denunciante acreditar de modo justificado, mas equivocado, que determinado procedimento condenável estava ocorrendo
23	Direito de citar o fato que a divulgação foi feita de acordo com a estrutura nacional
24	O ato de evitar sistemas internos pode ser levado em consideração, ao decidir sobre reparações
25	O ônus da prova recai sobre o empregador em alegações de represália ou retaliação
26	Reparação antecipada deve estar disponível
Orientação, conscientização e avaliação	
27	A estrutura nacional deve ser amplamente divulgada
28	Orientações confidenciais devem estar disponíveis (preferivelmente de modo gratuito)
29	Avaliações periódicas da eficácia da estrutura nacional

Fonte: Recomendação CM/Rec(2014)7 do Comitê de Ministros dos Estados-Membros sobre a proteção de denunciante (adotada pelo Comitê de Ministros em 30 de abril de 2014, na 1198ª reunião dos Representantes dos Ministros). Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc>.

Veja também: Documento Técnico do Conselho da Europa (2014). Parecer de especialistas sobre a versão preliminar da Lei de Proteção de Denunciante, por Paul Stephenson e Wim Vandekerckhove. Páginas 22 a 25. http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/economiccrime/corruption/Projects/PACS-Serbia/Technical%20Paper/TP8%202014%20PACS%20Expert%20Opinion-draft%20Law-Protection-Whistleblowers_EN.pdf

A eficácia das proteções dependerá da qualidade de sua implementação pelas organizações e autoridades competentes. Em alguns países, existem normas formais para tais procedimentos que podem ser usadas para fins de avaliação e comparação – por exemplo, a organização Standards Australia desenvolveu uma norma para programas de proteção de reportantes no setor privado em 2003¹⁴⁷ e o British Standards Institute (BSI) criou um código de prática para sistemas de denúncias internas em 2008.¹⁴⁸ No Reino Unido, a Agência de Auditoria Nacional avalia os procedimentos de órgãos públicos¹⁴⁹ e, na Austrália, essas normas foram usadas para avaliar os procedimentos de diversos órgãos públicos por pesquisadores independentes, financiados pelo governo.¹⁵⁰ No entanto, o desenvolvimento de novos critérios e pesquisas para monitoramento e avaliação mais consistentes do desempenho organizacional na proteção de reportantes é uma área na qual pesquisas adicionais ainda são necessárias.

No contexto da UNCAC, as avaliações devem levar em conta as medidas implementadas para diversos tipos de reportantes (veja as figuras I e II). Poder separar os dados seria útil para confirmar a origem da grande maioria das informações, quais proteções foram necessárias e se existe a necessidade de alguma mudança no sistema.

Embora o objetivo seja proteger as pessoas contra represálias e tornar dispensável a necessidade de instaurar uma demanda judicial por indenização ou outros tipos de reparação, também é importante monitorar as demandas judiciais ajuizadas. Se poucas das demandas judiciais envolvendo retaliação ou represália por denúncias tiverem decisões favoráveis ao reportante, isso deve ser investigado a fundo, dada a probabilidade de desestimular futuras denúncias, inclusive no local de trabalho. Para permitir tais pesquisas e análises, os Estados devem disponibilizar as sentenças pertinentes. No Reino Unido, uma organização não governamental está monitorando a implementação da Lei de Divulgação de Interesse Público e as sentenças pertinentes.¹⁵¹ Pesquisadores de instituições acadêmicas também podem realizar avaliações úteis.

A realização de pesquisas públicas mais amplas sobre como aqueles que denunciam irregularidades, atos de corrupção ou riscos são percebidos também fornecerá indicadores úteis sobre o impacto da lei para melhorar as condições sociais e culturais nas quais as pessoas cooperam com as autoridades.

¹⁴⁷ Veja AS 8004-2003. Disponível em <http://infostore.saiglobal.com/store/Details.aspx?ProductID=323803>

¹⁴⁸ British Standards (2008). Publicly Available Specification: Whistleblowing Arrangements Code of Practice, 1998:2008. Disponível em <http://pcaw.org.uk/bsi> e <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>

¹⁴⁹ National Audit Office (March, 2014). Making a whistleblowing policy work: Report by the Comptroller and Auditor General, HC 1152: Londres. Disponível em <http://www.nao.org.uk/wp-content/uploads/2015/03/Making-a-whistleblowing-policy-work.pdf>

¹⁵⁰ Brown, A. J., P. Roberts e J. Olsen (2011). *Whistling While They Work: A good-practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organizations*. Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG): Austrália. Disponível em http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/whistling_citation/

¹⁵¹ *Is the law protecting whistleblowers? A review of PIDA claims 2011-2013*. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/files/PIDA%20REPORT%20FINAL.pdf>

IV.



Conclusão e visão geral dos principais pontos de aprendizado

Os esforços nacionais de combate à corrupção serão eficazes, apenas se contarem com o apoio e a confiança do público. As leis e medidas que os Estados Partes implementarem para proteger os reportantes precisam ser vistas como legítimas pela sociedade em geral. Isso significa que elas devem estar alinhadas com as necessidades dos reportantes e devidamente adaptadas para atender às circunstâncias nacionais. Autoridades competentes com instruções claras e equilibradas e com poderes e recursos adequados para tratar as informações corretamente e proteger de modo proativo os reportantes são essenciais para o sucesso de qualquer sistema contra corrupção que conte com a participação pública. As medidas para proteger os reportantes devem ser projetadas para superar as barreiras que dificultam uma comunicação segura e transparente, especialmente quando se trata de atos de corrupção e irregularidades que afetam o bem-estar público e os interesses públicos.

Os Estados Partes são desaconselhados a presumir que há uma solução ideal ou uma abordagem única que funcionará em todas as circunstâncias ou que continuará sendo eficaz ao longo do tempo. Este Guia adotou propositalmente uma abordagem ampla, e esperamos que os Estados Partes realizem suas próprias pesquisas e análises, utilizando as informações fornecidas. Um estudo minucioso do contexto nacional ajudará os Estados Partes em suas considerações sobre a melhor maneira de implementar medidas para facilitar denúncias e proteger os reportantes. Considerando que há desafios comuns a todas as jurisdições e princípios jurídicos que podem ser aplicados de forma universal, é essencial que os Estados Partes façam uma análise cuidadosa e dialoguem plenamente para garantir que as medidas implementadas por eles sejam adaptadas de forma apropriada a seus contextos nacionais.

Aqueles que praticam ações corruptas se aproveitam dos pontos fracos dos sistemas – sejam eles sistemas políticos, econômicos, sociais ou culturais –, e se adaptam, quando lacunas são preenchidas ou quando novas vulnerabilidades são expostas. Os Estados Partes devem estar prontos para avaliar periodicamente os sistemas e as medidas que implementam a fim de determinar se são fortes e flexíveis o bastante para se adaptar às circunstâncias variáveis ou se uma nova abordagem é necessária.

O mais importante é que a corrupção floresce quando aqueles que a praticam acreditam que podem contar com o silêncio das pessoas que os cercam – um silêncio que muitas vezes pode ser reforçado pela falta de transparência, acesso público limitado à informação e fraca fiscalização pública. Leis que tentem simplesmente administrar e controlar as informações não quebrarão o

silêncio, não atenderão às normas de boas práticas internacionais, nem permitirão a prevenção e o combate à corrupção. Como uma questão de participação pública, a proteção de reportantes precisa ser formulada e compreendida dentro de uma estrutura ampla de responsabilização pública e direitos humanos. Adotar uma abordagem robusta dessa problemática como uma questão legal, de política pública e de proteção do interesse público ajudará Estados Partes, autoridades e organizações em todos os setores a detectar e promover ações penais contra os infratores e, em primeiro lugar, o que é mais importante, ajudará a impedir que a corrupção crie raízes – para o benefício de todos. Ao considerar a criação ou a reforma de leis e sistemas para proteger reportantes, os Estados Partes devem ter em mente os pontos principais abaixo, apresentados neste Guia.

Introdução

- A UNCAC define “reportantes / denunciante” de forma ampla; isso inclui pessoas que trabalham nos setores público e privado e cidadãos, assim como testemunhas, peritos e vítimas.
- As medidas de proteção precisam ser compatíveis com as necessidades e circunstâncias do reportante.
- As denúncias são “facilitadas” quando são claras e amparadas pela lei.

Capítulo I. Avaliação nacional

- Analisar a estrutura jurídica e os sistemas institucionais existentes a fim de fortalecer as boas práticas atuais e identificar as lacunas.
- Dialogar amplamente com os representantes relevantes do governo, da comunidade empresarial, sindicatos, comunidade jurídica e sociedade civil para planejar reformas equilibradas e sustentáveis.

Capítulo II. Facilitar denúncias e proteger os reportantes

- Proteger uma ampla gama de informações denunciáveis – qualquer questão de irregularidade ou dano ao interesse público, inclusive quando as informações forem classificadas como secretas ou de outra forma consideradas confidenciais, a fim de:
 - Prevenir corrupção;
 - Retirar o ônus do risco do reportante; e
 - Manter a responsabilização pública do Estado e das atividades corporativas.
- Garantir uma variedade equilibrada de canais de denúncia eficazes, a fim de oferecer uma alternativa segura ao silêncio e impedir congestionamentos ou pontos críticos no sistema.
- Proteger aqueles que divulgarem informações sobre irregularidades no domínio público, em consonância com os princípios democráticos de responsabilização e direitos humanos.
- Considerar a melhor forma de usar as novas tecnologias e os métodos de comunicação tradicionais para facilitar denúncias.
- As proteções devem incluir medidas jurídicas, processuais e organizacionais.
- Considerar como oferecer aos reportantes acesso a orientações.
- As medidas devem ser proativas, a fim de impedir tratamento injusto, danos ou retaliação contra reportantes, e devem ser retrospectivas, a fim de fornecer reparação por qualquer dano ou prejuízo causado em decorrência da apresentação de uma denúncia.

- Considerar maneiras inovadoras de incentivar denúncias e tornar mais socialmente aceitável denunciar irregularidades (por exemplo, agradecimentos, homenagens e recompensas).

Capítulo III. Implementação

- Garantir que as autoridades competentes tenham autorização, capacidade, recursos e poderes adequados para receber denúncias, investigar irregularidades e proteger os reportantes.
- Garantir que a equipe de autoridades competentes tenha o treinamento adequado e habilidades especializadas para lidar com denúncias e proteger os reportantes.
- Garantir que as autoridades competentes estejam protegidas de influência indevida e possam exercer suas funções de modo imparcial.
- Considerar a criação ou designação de uma autoridade responsável ou uma autoridade de supervisão para garantir que as regras de proteção de reportantes sejam adequadamente implementadas e monitoradas ao longo do tempo.
- Analisar e avaliar periodicamente a eficácia das estruturas jurídicas e institucionais existentes para proteger os reportantes e garantir que elas mantenham sigilo público.



Recursos

Há uma série de ferramentas disponíveis para ajudar os Estados Partes e outras partes interessadas a considerar a melhor forma de incentivar e proteger os reportantes, inclusive no ambiente de trabalho, dentro de seus sistemas e contextos nacionais. A seguir, apresentamos uma seleção de alguns dos recursos disponíveis, organizados por assunto geral. No final, há uma lista de websites onde mais informações podem ser encontradas.

Orientações internacionais sobre a proteção de funcionários reportantes / pessoas reportantes

- United States Government Accountability Project (2013). *International Best Practices for Whistleblower Policies*. GAP: Washington, D.C. Disponível em http://www.whistleblower.org/sites/default/files/Best_Practices_Document_for_website_revised_April_12_2013.pdf
- Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2010). *G20 Anti-Corruption Action Plan (Action Point 7: Protection of Whistleblowers)*. Disponível em www.oecd.org/daf/anti.../G20_Anti-Corruption_Action_Plan.pdf
- OECD (2011). *Study on Whistleblower Protection Frameworks, Compendium of Best Practices and Guiding Principles for Legislation*. OECD: Paris. Disponível em <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>
- OECD (2012). *Whistleblower protection: encouraging reporting. CleanGovBiz Initiative*. OECD: Paris. Disponível em www.oecd.org/cleangovbiz/toolkit/50042935.pdf
- Council of Europe Recommendation CM/Rec(2014)7 of the Committee of Ministers to Member States on the protection of whistleblowers. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>
- Council of Europe (2014). Explanatory Memorandum to the Recommendation on the Protection of Whistleblowers. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2170183&Site=CM>
- Council of Europe Resolution 2060 (2015) of the Parliamentary Assembly on Improving the Protection of Whistleblowers. Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/X2H-Xref-ViewPDF.asp?FileID=21931&lang=en>
- Transparency International (2013). *Whistleblower Protection and the UN Convention against Corruption*, Berlim. Disponível em http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblower_protection_and_the_un_convention_against_corruption

- Transparency International (2013). *International Principles for Whistleblower Legislation*. Disponível em http://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation
- Organization of American States (2013). *Model Law to Facilitate and Encourage the Reporting of Acts of Corruption and to Protect Whistleblowers and Witnesses*. Washington, D.C. Disponível em http://www.oas.org/juridico/english/draft_model_reporting.pdf

Direito à informação, governo transparente e proteção de reportantes

- Global Principles on National Security and the Right to Information (The Tshwane Principles) (2012). Disponível em <http://www.opensocietyfoundations.org/sites/default/files/global-principles-national-security-10232013.pdf>
- Veja os Princípios 37 a 43 com relação à proteção de reportantes e informações confidenciais.
- Open Government Guide (recurso online). Disponível em <http://www.opengov-guide.com/topics/whistleblower-protection/>

Regras do setor privado com alcance internacional

- Estados Unidos (2012). Lei destinada a proteger investidores, melhorando a exatidão e a confiabilidade de divulgações corporativas feitas de acordo com as leis de valores mobiliários e para outros fins (também conhecida como Lei Sarbanes-Oxley).
- Estados Unidos (2010). Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act (também conhecida como Dodd-Frank Act).
- Reino Unido (2010). Bribery Act 2010 (c. 23).

Proteção de dados e de funcionários/pessoas reportantes

- Artigo 29 – Grupo de Trabalho (2006). Parecer sobre regras de proteção de dados da União Europeia em programas internos de denúncias, *Article 29 Guidance on Whistleblowing Schemes* (2006) WP117. Disponível em http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_en.pdf

Proteção de fontes

- UNODC. *Reporting on Corruption: a Resource Tool for Governments and Journalists*. Disponível em http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2014/13-87497_Ebook.pdf

Proteção de testemunhas

- UNODC (2008). *Good practices for the protection of witnesses in criminal proceedings involving organized crime*. Nações Unidas: Viena. Disponível em http://www.unodc.org/documents/southeastasiaandpacific/Publications/Projects/indonesia/Good_practices_for_the_protection_of_witnesses_in_criminal_proceedings_involving_organized_crime.pdf

Orientações para pessoas físicas

- Devine, T. e T. Maassarani (2011). *The Corporate Whistleblower's Survival Guide: A Handbook for Committing the Truth*. Brett-Koehler: Califórnia.
- Devine, T. (1977). *The Whistleblower's Survival Guide: Courage Without Martyrdom*. Fund for Constitutional Government: Washington, D.C.
- Ghana Anti-Corruption Coalition (2010). *A Guide to Whistleblowing in Ghana*. Disponível em <http://wacmn.gaccgh.org/downloads/files/A%20Guide%20to%20Whistleblowing%20in%20Ghana1.pdf>
- Kohn, S. (2011). *The Whistleblower's Handbook: A Step-by-step Guide to Doing What's Right and Protecting Yourself*. Lyons Press: Estados Unidos.
- Transparency International France (2014). *Guide pratique a l'usage du lanceur d'alerte*. Disponível em http://www.agircontrelacorruption.fr/wp-content/uploads/2014/12/GP-a%CC%80-lusage-du-lanceur-dalerte-franc%CC%A7ais-v.5_pages.pdf
- Transparency International Ireland (2014). *Speak Up Safely, Transparency International Ireland's Guide to Whistleblowing and Making a Protected Disclosure*. Disponível em http://transparency.ie/sites/default/files/14.12.02_Speak_Up_Safely_Final.pdf

Sistemas de denúncias internas/reportantes

- British Standards (2008). *Publicly Available Specification: Whistleblowing Arrangements Code of Practice, 1998:2008*. Disponível em <http://pcaw.org.uk/bsi> e <http://shop.bsigroup.com/forms/PASs/PAS-1998/>
- Stichting Van de Arbeid (2010). *Statement on Dealing with Suspected Malpractices in Companies*. Publication No. 1/10, 3 de março de 2010 (tradução atualizada em agosto de 2012). Disponível em http://www.stvda.nl/en/~/_media/Files/Stvda/Talen/Engels/2012/20120829_EN.ashx
- United Kingdom National Health Service (2005). *Speak up for a healthy NHS. Guidance for Employers*. Disponível em http://www.nhsemployers.org/~/_media/Employers/Documents/SiteCollectionDocuments/Speak%20up%20for%20a%20healthy%20NHS.pdf
- UNODC (2013). *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*. Disponível em http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf
- Whistleblowing Commission (2013). *Code of Practice*, Reino Unido. Disponível em http://www.pcaw.org.uk/files/PCaW_COP_FINAL.pdf
- *Anti-Corruption Ethics Compliance Handbook*, uma publicação conjunta da OCDE, UNODC e Banco Mundial, páginas 60 e seguintes. Disponível em <http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/Anti-CorruptionEthicsCompliance-Handbook.pdf>
- UNODC (2013). *An Anti-Corruption Ethics and Compliance Programme for Business: A Practical Guide*, página 82 e seguintes. Disponível em http://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2013/13-84498_Ebook.pdf

Materiais das autoridades competentes (alguns exemplos)

- European Union Ombudsman (2015). *Decisão do Ouvidor Europeu sobre regras internas a respeito de divulgação de interesse público (“denúncias”)*. Disponível em <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59102/html.bookmark>

- Hong Kong Independent Commission Against Corruption (recurso online). *Guide to Reporting Corruption*. Disponível em http://www.icac.org.hk/en/report_corruption/grc/
- New Zealand Office of the Ombudsman (2012). Nova Zelândia. *Making a Protected Disclosure – blowing the whistle*. Disponível em <http://www.ombudsman.parliament.nz/resources-and-publications/guides/good-administration-guides>
- United States Office of the Special Counsel (recurso online). Disclosure of Wrongdoing e FAQs. Disponível em <https://osc.gov/Pages/DOW.aspx>
- United States Securities and Exchange Commission (2014). SEC Whistleblower Practice Guide, Navigating the SEC Whistleblower Program and the Rules and Procedures that can lead to Financial Rewards for Reporting Security Violations. Disponível em <http://www.kmblegal.com/wp-content/uploads/SEC-Whistleblower-Practice-Guide.pdf?730971>

Pesquisas/estudos selecionados

Banisar, D. (2011). “Whistleblowing: International Standards and Developments”, em Sandoval, I. (ed.), *Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society*, World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C. Disponível em SSRN: <http://ssrn.com/abstract=1753180>

Brown, A. J., P. Roberts e J. Olsen (2011). *Whistling While They Work: A good- practice guide for managing internal reporting of wrongdoing in public sector organisations*. Australia and New Zealand School of Government (ANZSOG): Austrália. Disponível em http://press.anu.edu.au/titles/australia-and-new-zealand-school-of-government-anzsog-2/whistling_citation/

Brown, A. J., D. Lewis, R. Moberly e W. Vandekerckhove (eds.) (2014). *International Handbook On Whistleblowing Research*. Edward Elgar Publishing: Cheltenham.

Chevarria, F. e M. Silvestre (2013). *Sistemas de denuncias y de protección de denunciantes de corrupción en América Latina y Europa*, Documento de Trabajo n° 2. Serie: Análisis Área: Institucionalidad Democrática. Eurosocietal: Madri. Disponível em http://biblio.eurosocietal-ii.eu/documents/10192/740630/DT_2_Sistemas_denuncias.pdf?version=1.0

Dworkin, T. M. e M. S. Baucus (1998). “Internal vs. External Whistleblowers: A Comparison of Whistleblowing Processes” *Journal of Business Ethics*, 17(12), 1281-1298.

Ethics Resource Center (2010). *Reporting: Who’s Telling You What You Need to Know, Who Isn’t, and What You Can Do About It*. Supplemental Research Brief: 2009 National Business Ethics Survey. Disponível em <http://ethics.org/files/u5/Reporting.pdf>

G20 (2010). *G20 Anti-Corruption Action Plan (Action Point 7: Protection of Whistleblowers)*. Disponível em <http://www.oecd.org/general/48972967.pdf>

Hutton, David (2011). *Shooting the Messenger*. Canadá: Parkland Institute. Disponível em http://parklandinstitute.ca/research/summary/shooting_the_messenger

Martin, P. (2010). *The Status of Whistleblowing in South Africa, Taking Stock*. The Open Democracy Advice Centre: Cape Town. Disponível em http://openjournalismworkshop.files.wordpress.com/2013/03/odac_whistleblowing_report_web.pdf

Omtizgt, Peter (2009). *The protection of “whistle-blowers”*. Report from the Rapporteur to the Committee on Legal Affairs and Human Rights, Parliamentary Assembly, Council of Europe, doc. 12006. Disponível em <http://assembly.coe.int/nw/xml/XRef/Xref-XML-2HTML-en.asp?fileid=12302&lang=EN>

Osterhaus, A. e C. Fagan (2009). *Alternative to Silence: Whistleblower Protection in 10 European Countries*. Transparency International: Berlim. Disponível em http://www.transparency.org/whatwedo/publication/alternative_to_silence_whistleblower_protection_in_10_european_countries

Oživení (2014). *About Us, With Us: Protection of whistleblowers in the Czech context and in comparison with other countries*. Oživení: República Tcheca. Disponível em http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/whistleblower_ENG.pdf. Também disponível em tcheco: http://www.bezkorupce.cz/wp-content/uploads/2014/04/WB_CZE-FINAL_REVISED.pdf

Public Concern at Work (2013). *The Whistleblowing Commission: Report on the effectiveness of existing arrangements for workplace whistleblowing in the UK*. PCaW: Londres. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-commission>

Public Concern at Work e University of Greenwich (2013). *Whistleblowing: The Inside Story. A study of the experiences of 1,000 whistleblowers*. PCaW: Londres. Disponível em <http://www.pcaw.org.uk/whistleblowing-the-inside-story>

Pagnattaro, M. e E. Peirce (2007). “Between A Rock and a Hard Place: The Conflict Between U.S. Corporate Codes Of Conduct And European Privacy And Work Laws”. *Berkeley Journal of Employment and Labor Law*, vol. 28:2, 375-428.

Rinaldi, T. et al. (Maio de 2007). *Fighting Corruption in Decentralised Indonesia: Case Studies on Handling Local Government Corruption*. Banco Mundial: Washington, D.C.

Rohde-Leibenau, B. (2011). “The Value of an Ombuds System in Whistleblowing Situations”, em D. Lewis, D. e W. Vanderkerkove (eds.) *Whistleblowing and Democratic Values* (e-book). International Whistleblower Research Network: Londres, 70-85. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1998293>

Rohde-Liebenau, B. (2006). *Whistleblowing Rules: Best Practice, Assessment and Revision of Rules Existing in EU Institutions*. Parlamento Europeu, Unidade de Apoio Orçamentário: Bruxelas.

Rothschild, J. e T. D. Miethe (1999). “Whistle-Blower Disclosures and Management Retaliation”, *Work and Occupations*, 26(1), 107-128.

Schaffer, I. (2006). An International Train Wreck Caused in Part by a Defective Whistle: When the Extraterritorial Application of SOX Conflicts with Foreign Laws. 75 *Fordham L. Rev.* 1829. Disponível em <http://ir.lawnet.fordham.edu/flr/vol75/iss3/27>

Stephenson, P. e Michael Levi (2012), *The Protection of Whistleblowers: A study on the feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest* (CDCJ(2012)9FIN). Conselho da Europa: Estrasburgo. Disponível em: Vandekerckhove, W. and D. Lewis, Dave (eds.) (2011). *Whistleblowing and democratic values*. International Whistleblowing Research Network: Londres. ISBN 978-0-9571384-0-7 (e-book). Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1998293>

Wolfe, S., M. Worth, S. Dreyfus e A. J. Brown (Set. 2014). *Whistleblower Protection Laws in G20 Countries: Priorities for Action*, Blueprint for Free Speech, Griffith University, University of Melbourne, Transparency International Australia. Disponível em <https://blueprintforfreespeech.net>

Worth, M. (2013). Whistleblowing in Europe, Legal Protections for Whistleblowers in the EU. Transparency International: Berlim. Disponível em http://www.transparency.org/whatwedo/publication/whistleblowing_in_europe_legal_protections_for_whistleblowers_in_the_eu

Websites selecionados

Adviespunt Klokkeluiders (Países Baixos): <http://www.adviespuntklokkeluiders.nl/>

Blueprint for Free Speech (Austrália): <https://blueprintforfreespeech.net/>

Government Accountability Project (Estados Unidos): <http://www.whistleblower.org/>

Whistleblower Netzwerk E.V. (Alemanha): <http://www.whistleblower-net.de/>

Open Democracy Advice Centre (África do Sul): <http://www.opendemocracy.org.za/>

Public 118 concern t Work (Reino Unido): <http://www.pcaw.org.uk>

Whistleblowing International Network: <http://www.whistleblowingnetwork.org>



Anexo. Normas internacionais

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC)^a

Artigos sobre a proteção de reportantes e outras disposições relevantes, que apresentam contribuição ou relação com a questão de reportantes

Artigo 33. Proteção de reportantes

Cada Estado Parte deve considerar incorporar em seu sistema jurídico nacional medidas adequadas para oferecer proteção contra qualquer tratamento injustificado para qualquer pessoa que denunciar de boa-fé e por motivos justificados às autoridades competentes quaisquer fatos sobre crimes previstos nesta Convenção.

Artigo 8. Códigos de conduta para funcionários públicos

[...]

4. Cada Estado Parte deve considerar também, de acordo com os princípios fundamentais de sua legislação nacional, criar medidas e sistemas para facilitar a denúncia por funcionários públicos de atos de corrupção às autoridades competentes, quando tomarem conhecimento de tais atos no exercício de suas funções.

^a <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/index.html#UNCACfulltext>

Artigo 13. Participação da sociedade

1. Cada Estado Parte tomará medidas apropriadas, de acordo com seus meios e com os princípios fundamentais de sua legislação nacional, para promover a participação ativa de indivíduos e grupos fora do setor público, como a sociedade civil, organizações não governamentais e organizações comunitárias, na prevenção e no combate à corrupção e na informação do público sobre a existência, causas, gravidade e ameaças representadas pela corrupção. Essa participação deve ser fortalecida por medidas como:

[...]

(d) Respeitar, promover e proteger a liberdade de buscar, receber, publicar e divulgar informações sobre corrupção. Essa liberdade pode estar sujeita a certas restrições, mas estas devem estar previstas em lei e ser necessárias:

- (i) Para respeitar os direitos ou reputação de outros;
- (ii) Para a proteção da segurança nacional, da ordem pública, da saúde pública ou da moral pública.

2. Cada Estado Parte tomará medidas adequadas para garantir que os órgãos anticorrupção relevantes, mencionados nesta Convenção, sejam conhecidos pelo público e fornecerá acesso a tais órgãos, quando apropriado, para a denúncia, inclusive de modo anônimo, de quaisquer incidentes que possam ser considerados crimes de acordo com esta Convenção.

Artigo 32. Proteção de testemunhas, peritos e vítimas

1. Cada Estado parte tomará medidas apropriadas, de acordo com seu sistema jurídico nacional e seus meios, a fim de oferecer proteção eficaz contra eventual retaliação ou intimidação de testemunhas e peritos que prestarem depoimento sobre crimes previstos nesta Convenção e, conforme apropriado, para seus parentes e outras pessoas próximas a eles.

2. As medidas previstas no parágrafo 1 deste artigo podem incluir, entre outras, sem prejuízo aos direitos do réu, incluindo o direito ao devido processo legal:

(a) Estabelecer procedimentos para a proteção física dessas pessoas, tais como, na medida do necessário e viável, transferi-las e permitir, quando adequado, confidencialidade ou limitações quanto à divulgação de informações sobre sua identidade e localização;

(b) Estipular regras probatórias para permitir que testemunhas e peritos prestem depoimento de forma que garanta a segurança dessas pessoas, como permitir que depoimentos sejam prestados através do uso de tecnologia de comunicação como vídeo ou outros meios adequados.

3. Os Estados Partes devem considerar celebrar acordos ou contratos com outros Estados para a transferência das pessoas mencionadas no parágrafo 1 deste artigo.

4. As disposições deste artigo se aplicarão também às vítimas, se forem testemunhas.

5. Cada Estado Parte deve permitir, em conformidade com sua legislação nacional, que as opiniões e preocupações das vítimas sejam apresentadas e consideradas em fases apropriadas do processo penal contra infratores de uma forma não prejudicial aos direitos da defesa.

Artigo 37. Cooperação com as autoridades de repressão ao crime

1. Cada Estado Parte tomará medidas apropriadas para incentivar as pessoas que participarem ou que tiverem participado da prática de um crime previsto nesta Convenção a fornecer informações úteis às autoridades competentes para fins investigativos e probatórios e para oferecer ajuda factual e específica às autoridades competentes, que possa contribuir para privar os infratores do produto do crime e para reaver tal produto.
2. Cada Estado Parte deve considerar prever a possibilidade, nos casos apropriados, de mitigar a punição de um acusado que prestar cooperação considerável na investigação ou na promoção de ação penal de um crime previsto nesta Convenção.
3. Cada Estado Parte deve considerar prever a possibilidade, de acordo com os princípios fundamentais de sua legislação nacional, de conceder imunidade contra ação penal a uma pessoa que prestar cooperação considerável na investigação ou promoção de ação penal de um crime previsto nesta Convenção.
4. A proteção dessas pessoas deve ser feita, *mutatis mutandis*, conforme previsto no artigo 32 desta Convenção.
5. Quando uma pessoa referida no parágrafo 1 deste artigo localizada em um Estado Parte puder fornecer cooperação considerável às autoridades competentes de outro Estado Parte, os Estados Partes em questão podem considerar celebrar acordos ou contratos, de acordo com sua legislação nacional, sobre o eventual fornecimento pelo outro Estado Parte do tratamento previsto nos parágrafos 2 e 3 deste artigo.

Artigo 38. Cooperação entre autoridades nacionais

Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para incentivar, de acordo com sua legislação nacional, cooperação entre suas autoridades públicas, bem como seus funcionários públicos, além de suas autoridades responsáveis por investigar e promover ação penal contra crimes. Essa cooperação pode incluir:

- (a) Informar essas autoridades, por iniciativa própria, quando houver motivos justificados para acreditar que qualquer um dos crimes previstos nos artigos 15, 21 e 23 desta Convenção tiver sido cometido; ou
- (b) Fornecer, mediante solicitação, a essas autoridades todas as informações necessárias.

Artigo 39. Cooperação entre autoridades nacionais e o setor privado

1. Cada Estado Parte tomará as medidas necessárias para incentivar, de acordo com sua legislação nacional, cooperação entre as autoridades nacionais de investigação e promoção de ação penal e entidades do setor privado, especialmente instituições financeiras, com relação a questões envolvendo a prática de crimes previstos nesta Convenção.
2. Cada Estado Parte deve considerar incentivar seus cidadãos e outras pessoas com residência habitual em seu território a denunciar às autoridades nacionais de investigação e promoção de ação penal a prática de crime previsto nesta Convenção.

Resumo de normas internacionais adicionais sobre a proteção de reportantes

Convenção Interamericana contra Corrupção da Organização dos Estados Americanos^b

Artigo III. Medidas preventivas

Para os fins previstos no artigo II desta Convenção, os Estados partes concordam em considerar a aplicabilidade das medidas dentro de seus próprios sistemas institucionais para criar, manter e fortalecer: [...]

8. Sistemas para proteger servidores públicos e outros cidadãos que, de boa-fé, denunciarem atos de corrupção, incluindo a proteção de suas identidades, de acordo com suas Constituições e os princípios básicos de seus sistemas jurídicos nacionais.

Adicionalmente: leis modelo da Organização dos Estados Americanos sobre proteção de denunciadores e testemunhas (2004 e 2013)^c

Convenção de Direito Penal contra Corrupção do Conselho da Europa^d

Artigo 22. Proteção de colaboradores da justiça e testemunhas

Cada parte adotará as medidas necessárias para fornecer proteção eficaz e adequada para:

- (a) Aqueles que denunciarem os crimes previstos nos artigos 2 a 14 ou de outra forma cooperarem com as autoridades de investigação ou promoção de ação penal;
- (b) Testemunhas que prestarem depoimento sobre esses crimes.

Convenção de Direito Civil contra Corrupção do Conselho da Europa

Artigo 9. Proteção de funcionários

Cada parte estipulará em sua legislação interna proteção adequada contra qualquer sanção injustificada para funcionários que tiverem motivos válidos para suspeitar de corrupção e que denunciarem de boa-fé sua suspeita às pessoas ou autoridades responsáveis.

Adicionalmente: Recomendação sobre a Proteção de Reportantes (2014)^e

^b A Convenção Interamericana contra Corrupção foi ratificada por 29 países na América Latina e América do Sul, incluindo os Estados Unidos e Canadá. Disponível em <http://www.oas.org/juridico/english/treaties/b-58.html>

^c Lei Modelo para Proteger a Liberdade de Expressão contra Corrupção (2004), disponível em http://www.oas.org/juridico/english/model_law_whistle.htm; Lei Modelo para Facilitar e Incentivar Denúncias de Atos de Corrupção e para Proteger Denunciadores e Testemunhas (2013), disponível em http://www.oas.org/juridico/english/law_reporting.htm

^d O Conselho da Europa possui 47 Estados-Membros e seu mecanismo de avaliação anticorrupção, o Grupo de Estados contra Corrupção (GRECO), foi criado no âmbito de um acordo parcial ampliado que lhe permite estender o conjunto dos membros para além do Conselho da Europa e, assim, possui 49 membros. O GRECO monitora a aplicação da Convenção de Direito Civil contra Corrupção (1999). Veja <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/174.htm>, bem como a Convenção de Direito Penal contra Corrupção (1999), em <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/173.htm>

^e Recomendação do Conselho da Europa CM/Rec (2014)7 do Comitê de Ministros para Estados-Membros sobre a proteção de denunciadores. Disponível em <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2188855&Site=CM>

Convenção da União Africana sobre Combate e Prevenção de Corrupção^f

Artigo 5. Medidas legislativas e outras medidas

Para os fins previstos no artigo 2 desta Convenção, os Estados-Membros concordam em: [...]

5. Adotar medidas legislativas e outras medidas para proteger reportantes e testemunhas em casos de corrupção e crimes relacionados, incluindo a proteção de suas identidades.
6. Adotar medidas que garantam que os cidadãos denunciem casos de corrupção sem medo de represália resultante das denúncias.

Protocolo contra Corrupção da Comunidade de Desenvolvimento do Sul da África^g

Artigo 4. Medidas preventivas

1. Para os fins previstos no artigo 2 deste Protocolo, cada Estado parte concorda em adotar medidas para criar, manter e fortalecer: [...]

- (e) Sistemas para proteger as pessoas que, de boa-fé, denunciarem atos de corrupção.

Protocolo de Luta contra Corrupção da Comunidade Econômica dos Estados do Oeste da África

Artigo 5. Medidas preventivas

Para atingir os objetivos previstos no artigo 2 acima, cada Estado parte tomará medidas para criar e consolidar: [...]

- (c) Leis e outras medidas consideradas necessárias para garantir a proteção eficaz e adequada de pessoas que, agindo de boa-fé, prestarem informações sobre atos de corrupção.

^f Trinta e um Estados africanos ratificaram essa Convenção, que exige que eles adotem medidas “para garantir que os cidadãos denunciem casos de corrupção sem medo de represália resultante”. Disponível em <http://www.au.int/en/content/african-union-convention-preventing-and-combating-corruption>

^g Este Protocolo obriga 13 países africanos a proteger pessoas que denunciarem atos de corrupção. Disponível em <http://www.sadc.int/documents-publications/show/>



UNODC

Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

Vienna International Centre, P.O. Box 500, 1400 Viena, Áustria
Tel.: (+43-1) 26060-0, Fax: (+43-1) 26060-5866, www.unodc.org