

---

# A DENÚNCIA COMO UM INSTRUMENTO EFETIVO DE COMUNICAÇÃO DE IRREGULARIDADES

*COMPLAINT AS AN EFFECTIVE INSTRUMENT FOR COMMUNICATING IRREGULARITIES*

---

*Fabiana Vieira Lima*

*Servidora pública federal da carreira de Auditoria de Finanças e Controle da Controladoria-Geral da União. Mestrado em Administração Pública – Fundação Getúlio Vargas – Concluído em setembro de 2020. Curso de Pós-graduação Lato Sensu em Novas Tendências do Direito Público e Avaliação das Políticas Públicas – Centro Universitário de Brasília – CEUB. Concluído em dezembro de 2014. MBA em Gestão Financeira, Controladoria e Auditoria (Carga horária total: 432 horas/aula) – Escola de Pós-Graduação em Economia – Fundação Getúlio Vargas – FGV. Concluído em fevereiro de 2014.*

*Marcos Pires de Campos*

*Servidor público federal da carreira de Auditoria de Finanças e Controle da Secretaria do Tesouro Nacional. Em exercício na Corregedoria do Ministério da Economia. Graduação em Direito – 2018- andamento. Centro Universitário de Brasília. Graduação em Economia – Universidade de São Paulo – 2011.*

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 Conceitos, legislação e referencial teórico; 2 Proteção ao denunciante; 3 Tendências futuras; 4 Conclusão; Referências.

**RESUMO:** A denúncia como um instrumento de comunicação às autoridades de possíveis irregularidades na administração pública. Em que pese o tratamento da denúncia e do denunciante ter evoluído nos últimos anos, ainda temos um longo caminho a percorrer para que o denunciante se sinta confortável, protegido e compreenda que ao denunciar está fazendo um ato de grande valor para o desenvolvimento da Integridade no Brasil.

**PALAVRAS-CHAVE:** Denúncia. Corrupção. Whistleblower.

**ABSTRACT:** Denunciation as a means of communicating to the authorities of possible irregularities in the public administration. In spite of the treatment of the complaint and the complaint has evolved in recent years, we still have a long way to go to make the complainant feel comfortable, protected and understand that when reporting is doing an act of great value for the development of Integrity Brazil.

**KEYWORDS:** Complaint. Corruption. Whistleblower.

## INTRODUÇÃO

A corrupção rouba recursos preciosos do público, distorce os incentivos para se engajar em atividades produtivas, destrói a confiança nas instituições públicas e estimula a instabilidade política (Chuah, Loayza, & Myers, 2020). De acordo com Chuah (2020), os países não estão condenados a sofrer corrupção, podendo quebrar o ciclo vicioso com uma abordagem abrangente das lacunas de governança específicas do país, incluindo, dentre outros, fazer cumprir as leis e penalidades anticorrupção.

Temos notícias de corrupção no Brasil desde o período colonial, citamos o “Sermão do Bom Ladrão”, onde Padre Antônio Vieira descreve um ambiente corrupto e permissivo, que desviou recursos que deveriam ser direcionados ao Estado Português e enriqueceu aqueles que o Novo Mundo atraiu. De acordo com Holanda (1995), a Corrupção é uma prática nefasta presente no Brasil desde a sua origem até os dias atuais.

Para se cumprir as leis e penalidades necessitamos de ter conhecimento dessa mazela e de diversas outras irregularidades que tornam o governo menos eficiente, eficaz e efetivo na implementação das políticas públicas.

As diversas irregularidades, inclusive crimes, podem ser descobertos, se não permanecerem ocultos e virem à luz por meio de denúncias de cidadãos, servidores públicos e da mídia; auditorias internas e externas e outras formas de controles gerenciais e demais atividades de controle.

De acordo com Banisar (2011) a denúncia de irregularidades tem assumido um lugar cada vez mais proeminente (Banisar, 2011; Chordiya, Sabharwal, Relly, & Berman, 2020; Near & Miceli, 2008). Near & Miceli (1985, p. 4) definiram a denúncia de irregularidades como “a divulgação por membros da organização de práticas imorais, ilegais e ilegítimas sob o controle de seus empregadores para pessoas e organizações que podem ser capazes de realizar ações”.

Em que pese todas as formas de comunicação de irregularidades serem potencialmente eficazes para o combate a irregularidades, algumas destas, em tese, teriam maior eficácia repressiva caso fosse objeto de denúncia.

Muitas vezes as questões são sutis e o esquema de corrupção é tão profissional que apenas com o cruzamento de dados e monitoramento por órgãos de controle não é possível identificar o *modus operandi* dessas irregularidades e crimes. Nesse caso, se faz necessário alguém

que conheça o esquema, saiba como funciona a fraude, para apitar aos órgãos de controle e iniciar a apuração.

Nesse sentido, precisa-se de normas claras com proteções e incentivos para que aqueles que conheçam as irregularidades possam denunciar sem medo de consequências.

Entre alguns esquemas profissionais e de difícil detecção, citamos o caso da Operação Lava Jato, em que as investigações avançaram e tiveram um resultado significativo com contribuição das delações premiadas, e pessoas que faziam parte do esquema passaram a fornecer detalhes dos crimes praticados<sup>1</sup>:

Citamos também o caso da Operação Zelotes<sup>2</sup> que constituiu um esquema ainda mais difícil de ser detectado por auditorias e outros instrumentos, pois nesse caso, os recursos públicos de origem tributária nem sequer transitavam pelos cofres públicos para serem rastreados e monitorados, como no caso de fraudes em licitações e contratos.

O esquema permitia beneficiar empresas que ainda estavam discutindo os valores tributários, com assuntos de alta complexidade e nessas situações, a investigação avançou após identificar que as decisões foram motivadas para que as multas e impostos devidos pelas empresas

---

1 <https://www.conjur.com.br/2019-ago-21/lava-jato-rio-37-acordos-delacao-premiada-homologados>  
<http://www.mpf.mp.br/grandes-casos/lava-jato/entenda-o-caso>. Nesse esquema, grandes empreiteiras organizadas em cartel pagavam propina para altos executivos da estatal e outros agentes públicos. O valor da propina variava de 1% a 5% do montante total de contratos bilionários superfaturados. Esse suborno era distribuído por meio de operadores financeiros do esquema, incluindo doleiros investigados na primeira etapa.

As empreiteiras – Em um cenário normal, empreiteiras concorreriam entre si, através de licitações, para conseguir os contratos da Petrobras, e a estatal contrataria a empresa que aceitasse fazer a obra pelo menor preço. Nesse caso, as empreiteiras se cartelizaram em um “clube” para substituir uma concorrência real por uma aparente. Os preços oferecidos à Petrobras eram calculados e ajustados em reuniões secretas nas quais se definia quem ganharia o contrato e qual seria o preço, inflado em benefício privado e em prejuízo dos cofres da estatal. O cartel tinha até um regulamento, que simulava regras de um campeonato de futebol, para definir como as obras seriam distribuídas. Para disfarçar o crime, o registro escrito da distribuição de obras era feito, por vezes, como se fosse a distribuição de prêmios de um bingo.

Funcionários da Petrobras – As empresas precisavam garantir que apenas aquelas do cartel fossem convidadas para as licitações. Por isso, era conveniente cooptar agentes públicos. Os funcionários não só se omitiam em relação ao cartel, do qual tinham conhecimento, mas o favoreciam, restringindo convidados e incluindo a ganhadora dentre as participantes, em um jogo de cartas marcadas. Segundo levantamentos da Petrobras, eram feitas negociações diretas injustificadas, celebravam-se aditivos desnecessários e com preços excessivos, aceleravam-se contratações com supressão de etapas relevantes e vazavam informações sigilosas, entre outras irregularidades.

Operadores financeiros – Os operadores financeiros ou intermediários eram responsáveis não só por intermediar o pagamento da propina, mas especialmente por entregar a propina disfarçada de dinheiro limpo aos beneficiários. Em um primeiro momento, o dinheiro ia das empreiteiras até o operador financeiro. O repasse era feito em espécie, por movimentação no exterior e por meio de contratos simulados com empresas de fachada. Num segundo momento, o dinheiro ia do operador financeiro até o beneficiário em espécie, por transferência no exterior ou mediante pagamento de bens.

2 <http://g1.globo.com/politica/noticia/2016/02/entenda-operacao-zelotes.html>

fossem reduzidos ou anulados, com pagamento de propina a conselheiros do Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (Carf) e intermediários.

Há notícias de que uma denúncia anônima iniciou a investigação da Operação Zelotes<sup>3</sup>, por meio de uma carta anônima, intitulada “dinheiro público sendo desviado», dando origem à apuração dos fatos ilícitos. O documento, que foi entregue em um envelope pardo na sede da Polícia Federal em Brasília, citava nomes de empresas e conselheiros que participariam de “um impressionante esquema de tráfico de influência e corrupção”.

No site da CGU, Paineis Resolveu<sup>4</sup>, no período de dezembro de 2014 a outubro de 2020, foram registradas 111.505 denúncias no âmbito da administração pública federal e 121.962 comunicações que tratam de registros anônimos.

## 1. CONCEITOS, LEGISLAÇÃO E REFERENCIAL TEÓRICO

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

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

Uma denúncia, em sentido genérico, é uma tentativa de levar a conhecimento público ou de alguma autoridade competente um determinado fato ilegal, aguardando alguma possível suscetível punição. Pode ser, também, um modo para criticar alguém ou alguma coisa iniciando um conflito<sup>5</sup>.

De acordo com a Lei 13.460 de 2017, as manifestações incluem as reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos

3 <https://gauchazh.clicrbs.com.br/geral/noticia/2015/04/carta-anonima-deu-origem-a-operacao-zelotes-diz-jornal-4737222.html>

4 <http://paineis.cgu.gov.br/resolveu/index.htm>

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

de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

O Decreto nº 9.492, de 05 de setembro de 2018, regulamentou a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal e institui o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal.

De acordo com o referido Decreto, denúncia é o ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes. Foi incluído, ainda, dispositivo que as manifestações serão apresentadas, preferencialmente, em meio eletrônico, por meio do Sistema Nacional Informatizado de Ouvidorias - e-Ouv, de uso obrigatório pelos órgãos e pelas entidades da administração pública federal e disponibilizadas na Plataforma Integrada de Ouvidoria e Acesso à Informação - Fala.BR. As manifestações recebidas em meio físico serão digitalizadas e inseridas imediatamente no sistema pela unidade setorial do Sistema de Ouvidoria.

O sistema FALA.BR consolida todas as manifestações do poder executivo federal, o que representa um avanço no tratamento de denúncias na administração pública federal no Brasil, pois a partir deste dispositivo, os dados de denúncias de todo o poder executivo federal estarão consolidados em uma única plataforma, onde será permitido monitoramento, pesquisas, análises e controle dos dados, além disso, garante maior transparência ao assunto.

De acordo com as informações constantes no *site* da Controladoria<sup>6</sup> o cidadão pode fazer uma manifestação anônima ou identificada<sup>7</sup>. O registro identificado permite que o órgão de controle entre em contato, caso precise de informações ou esclarecimentos adicionais, e, que por força da Lei nº 12.527/11 (LAI), os órgãos e entidades públicas devem proteger as informações pessoais, restringindo o acesso a quaisquer dados relativos à intimidade, vida privada, honra e imagem, a não ser que o cidadão autorize expressamente a divulgação dessas informações. Com os registros anônimos, não é possível conversar com o denunciante para aprofundar as informações sobre os fatos denunciados.

De acordo com as orientações da CGU, as denúncias não precisam de um formato específico, mas devem conter algumas informações, como por exemplo: dados pessoais e contatos; informações do fato denunciado,

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

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

dos envolvidos e do órgão; orientações para descrever o fato de forma clara e objetiva, entre outras.

A denúncia anônima pode ser utilizada por vários motivos, como o medo de se identificar e sofrer consequências graves, mas também de utilizar esse instrumento como forma de difamar a imagem de outro cidadão.

Posteriormente, em dezembro de 2019, foi publicado o Decreto nº 10.153 que trata da salvaguarda de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Com a edição desse Decreto, o denunciante terá seus elementos de identificação preservados desde o recebimento da denúncia, nos termos do disposto no § 7º do art. 10 da Lei nº 13.460, de 2017. A restrição de acesso aos elementos de identificação do denunciante será mantida pela unidade de ouvidoria responsável pelo tratamento da denúncia pelo prazo de cem anos, conforme o disposto no inciso I do § 1º do art. 31 da Lei nº 12.527, de 2011.

De acordo com o Decreto, a preservação dos elementos de identificação do denunciante (qualquer dado ou informação que permita a associação direta ou indireta do denunciante à denúncia por ele realizada) será feita por meio do sigilo do nome, do endereço e de quaisquer outros elementos que possam identificar o denunciante.

Além disso, as unidades de ouvidoria, que fazem tratamento de denúncia com elementos de identificação do denunciante por meio de sistemas informatizados, terão controle de acesso que registre os nomes dos agentes públicos que acessem as denúncias e as respectivas datas de acesso e providenciará a sua pseudonimização<sup>8</sup> para o posterior envio aos órgãos de apuração competentes.

O Decreto n. 10.153/2019, acrescenta em seu artigo 7º que o órgão de apuração poderá requisitar informações sobre a identidade do denunciante quando indispensável à análise dos fatos relatados na denúncia. Esse item permite que o denunciante possa contribuir para as investigações dos fatos apurados. No entanto, tal procedimento precisa ser executado com muita cautela para que a identidade do denunciante não seja revelada ou presumida.

Quanto à questão do anonimato no Brasil, o artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal, assegura a liberdade de manifestação do pensamento, *mas veja o anonimato*. Essa liberdade também pode ser entendida de

---

8 Decreto 10.153/2019 - pseudonimização - tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

diversas formas de pensamento, inclusive como o conhecimento de fatos, acontecimentos e situações de interesse geral e particular.

Citamos a decisão proferida nos autos do Habeas Corpus 83.125, no qual o Ministro Marco Aurélio Mello apresentou a seguinte definição quanto à liberdade de expressão: *“A liberdade de expressão constitui-se em direito fundamental do cidadão, envolvendo o pensamento, a exposição de fatos atuais ou históricos e a crítica. (DJ 07.11.03)”*.

A discussão é se a notícia de um possível crime estaria enquadrada como uma espécie de manifestação do pensamento, incidindo sobre ela a vedação ao anonimato prevista na Constituição. A discussão entre os Tribunais Superiores não é pacífica quanto à vedação ao anonimato de notícia de crime.

Bastos (1999) demonstra pensamento em relação à vedação ao anonimato com possíveis consequências de causar danos morais e patrimoniais ao denunciado.

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

Nesse sentido, teríamos que a vedação constitucional ao anonimato estaria associada à proteção dispensada pela Constituição aos chamados direitos de personalidade, não estando dissociada dos dispositivos previstos nos incisos V e X do mesmo artigo 5º<sup>9</sup>.

A informação pública de um possível crime ou de qualquer outra irregularidade que permite dar origem a procedimentos investigatórios poderia ser um fato não abonatório, e, assim, em potencial, violar a honra – direito de a pessoa ser respeitada perante os outros e perante si mesma? E, ainda, uma possível violação a outros direitos de personalidade, como a intimidade, a vida privada e a imagem, ao dar origem a procedimentos investigatórios?

9 V - é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;

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



Se caso, essa violação ao anonimato for aplicada na situação de possível delação de crime, poderia tornar inválido procedimento de persecução administrativo ou criminal deflagrado por notícia de crime anônima?

Acerca da admissibilidade da denúncia anônima no âmbito correccional administrativo, tem-se posicionamento baseado na norma extraída do art. 144<sup>10</sup> da Lei 8.112/90, que não a admitiam, e outra que enxergava permissivo legal para adotar o instituto no art. 143<sup>11</sup> do mesmo diploma.

Quanto à interpretação do art. 144 da Lei 8.112/90, norma jurídica que estende a garantia de proteção contra o anonimato a agentes públicos no exercício de sua função, temos os autores Sebastião José Lessa, José Armando da Costa e Antônio Carlos Alencar Carvalho (2011) que defendem que valores como a proteção da honra do servidor público, debilitada pela impossibilidade de reparação, a boa ordem das atividades administrativas e mesmo a dignidade da Administração Pública, justificariam a impossibilidade da adoção do instituto da *delatio criminis* não qualificada no âmbito penal administrativo, conforme relatado por João Barbosa Martins (2002).

Esse mesmo entendimento consta do Parecer da Advocacia-Geral da União/GV nº 01 de 2007, de lavra do Consultor da União, Dr. Galba Velloso, o qual, concluiu que:

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

Observa-se que os Tribunais Superiores buscaram a harmonização do conflito aparente entre a vedação ao anonimato e o poder-dever da Administração de apurar condutas de seus agentes. O então Advogado-

---

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

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

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

Geral da União, José Antônio Dias Toffoli, que aprovou o Despacho do Consultor-Geral da União nº 396/2007, determinou que:

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

Essa mesma posição foi apoiada por voto do Ministro Celso de Mello proferido nos autos do Inquérito 1.957/PR, no qual o Eminentíssimo Ministro entendeu que:

Nada impedia, na espécie em exame, que o Poder Público, provocado por denúncia anônima, adotasse medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discricção” (...) a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, com o objetivo de viabilizar a ulterior instauração de procedimento penal em torno da autoria e da materialidade dos fatos reputados criminosos, desvinculando-se a investigação estatal.

Nesse sentido, evoluiu-se para o entendimento que se o procedimento de investigação não fosse instaurado exclusivamente com base na denúncia anônima, mas com resultados de averiguações realizadas pelos órgãos de controle. Atualmente, pacífica a jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça pela ausência de nulidade na instauração de investigação preliminar destinada a “averiguar o conteúdo de denúncia anônima, na medida em que, na forma do art. 143 da Lei 8.112/1990, a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata.” Nesse âmbito, a Corte da Cidadania levou à produção do enunciado da Súmula nº 611/STJ, de entendimento dominante da Primeira Seção do Tribunal, nos seguintes termos:

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

No mesmo caminho, o entendimento da CGU<sup>12</sup> é que a denúncia anônima é apta a deflagrar apuração preliminar no âmbito da Administração Pública, no entanto, deve-se buscar outros elementos que a comprovem. Assim, a autoridade competente que tiver ciência de uma irregularidade por meio de uma denúncia anônima, não deverá, de imediato, instaurar um processo administrativo disciplinar em rito acusatório, mas agir com cautela e realizar investigação preliminar / inquisitorial, com objetivo de trazer a verdade e evitar injusta ofensa à honra do servidor.

Após o resultado da averiguação preliminar e com a confirmação de autoria e materialidade dos fatos denunciados, o próximo procedimento será instaurado, tendo como base a investigação realizada pelo órgão de controle e não somente a denúncia anônima. Diante disso, temos o cumprimento do disposto no artigo 143 e 144 da Lei 8.112/1990.

Citamos, ainda, manifestação do STF sobre a matéria:

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

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

as situações irregulares de que tenha conhecimento, por ausência de identificação da fonte informativa.” Francisco Xavier da Silva Guimarães, “Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União”, pg. 104, Editora Forense, 2ª edição, 2006.

A ministra Maria Thereza de Assis Moura apresentou a questão do “dever de agir” quando, em processo de sua relatoria, deixou claro que que a autoridade policial tem o dever de apurar a veracidade dos fatos:

Uma vez que a autoridade pode agir de ofício, o anonimato se torna irrelevante se o resultado das diligências efetuadas apontarem justa causa (REsp 1.096.274). Se todos os procedimentos de investigações preliminares forem executados de forma correta, à luz da legislação, e os fatos apurados de forma consistente, a origem da denúncia não terá importância, pois a autoridade policial terá o poder-dever de agir.

Nesse sentido, conclui-se que a denúncia anônima pode ser considerada como uma forma de comunicação de possíveis irregularidades e ilícitos na administração pública e hábil a iniciar uma investigação preliminar, de caráter inquisitorial, mas não suficiente para iniciar a instauração de um processo administrativo disciplinar sob o rito acusatório que deverá respeitar o devido processo legal, o contraditório e a ampla defesa enunciados no artigo 5º, inciso LV.

Nesse caminho, temos com os entendimentos atuais que tanto a denúncia identificada quanto a anônima podem ser consideradas meios de comunicação de irregularidades na administração pública, devendo os órgãos responsáveis pela apuração realizar tratamento inicial de investigação para confirmar os requisitos de autoria e materialidade para prosseguimento dos processos.

## **2. PROTEÇÃO AO DENUNCIANTE**

Mesmo com a opção da denúncia anônima, agentes públicos nem sempre confiam que seus dados serão mantidos em sigilo, e, com a possível revelação de sua identidade poderia sofrer retaliações e prejuízos em suas vidas pessoais e profissionais. Com isso, pode ocorrer que servidores ou mesmo cidadãos que tenham conhecimento de possíveis irregularidades não denunciaram por essas razões.

Para encorajar aqueles que sentem medo de apitar contra irregularidades e crimes, uma das práticas já existentes em alguns países são os programas de proteção e incentivos aos denunciadores, conhecidos

como *whistleblowing regulations*. Esses programas são recomendados pelos organismos internacionais.

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

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

Gjalt de Graaf (2016) detectou um motivo impeditivo à denúncia: o sentimento de culpa pelas consequências negativas da denúncia que possivelmente se abateriam sobre o servidor, ou seja, demonstra que a influência de um ambiente corporativo no trabalho pode influenciar as decisões dos servidores.

De acordo com Juliana Magalhães (2015), existe diferença entre o *whistleblower* e o colaborador premiado referido na Lei nº 12.850, de 02 de agosto de 2013:

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

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

Zenkner (2019) apresenta a importância de equilibrar os incentivos aos denunciadores com o aumento do número de denúncias. O autor conceitua o *whistleblowing* como a “atividade daquele que ‘faz soar o alarme’ ou que ‘sopra o apito’ para chamar a atenção da autoridade ou do público em geral sobre algum comportamento ilícito que tenha ocorrido em uma organização do setor público ou privado

na qual o denunciante exerça atividade laboral ou de alguma forma esteja relacionado”.

Para Zenkner, em vários países, como no Brasil, a denúncia ainda é vista como uma traição, espionagem, e há necessidade de uma mudança de cultura, as vantagens é que essa comunicação representa um mecanismo fundamental para a detecção tempestiva de irregularidades e ilicitudes, antes de causar prejuízos mais graves.

Qualquer aprimoramento dos mecanismos de investigação de ilícitos contra a Administração Pública deve envolver a proteção e o incentivo à denúncia por parte tanto de particulares quanto de integrantes da própria organização e garantir um estruturado sistema de proteção ao reportante de irregularidades, uma vez que esse assume graves riscos ao tornar público condutas ilegais.

Um ambiente tolerante com a corrupção pode prejudicar bastante a apresentação de denúncias, de acordo com Su Su (2019):

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

A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção - artigo 8º, orienta os Estados participantes a considerar:

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

A ONG Transparência Internacional tratou do tema:

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

De acordo com a OCDE (2016), incentivar os funcionários a denunciar irregularidades (“ou apitar”) e protegê-los quando o fizerem é parte importante da prevenção à corrupção nos setores público e privado, pois, os servidores e funcionários são os primeiros a reconhecer as irregularidades no local de trabalho, ou seja, prepará-los e protegê-los para denunciar sem medo de consequências contribuirá para a detecção e impedir de novas violações.

A OCDE emitiu relatório (Committing to Effective Whistleblower Protection) com avaliação dos padrões da proteção aos denunciantes em seus países. Citamos alguns dos principais pontos abordados na avaliação da OCDE (2016):

**A) Lei específica dedicada para o programa de proteção ao denunciante** - O assunto tratado em lei específica pode ser mais eficaz na proteção ao denunciante. A proteção referente a denunciante do setor público em lei específica legítima e fornece uma estrutura para mecanismos para que esses agentes públicos possam divulgar irregularidades que tenham conhecimento no setor público, proteção contra represálias. De acordo (Devine; Walden, 2013; OCDE, 2016), as leis dos denunciante devem ser vistas como “escudos de metal” onde o denunciante está a salvo de represálias.

**B) Abrangência da proteção** – É importante que as leis dedicadas demonstrem com clareza quem estará protegido pelo programa, como por exemplo: servidores públicos, consultores, fornecedores, terceirizados, empregados temporários, aposentados, empregados e outros.

**C) Duração da proteção** - As represálias muitas vezes ocorrem em longos períodos após o fato ser denunciado, portanto, a proteção com uma duração prolongada poderia ser necessária.

**D) Denúncias de má-fé** - O denunciante deve ser protegido contra retaliação, mas devem declarar estar fazendo isso de boa-fé. A possibilidade de ser responsabilizado criminalmente por denúncia de má-fé

pode influenciar a decisão dos agentes e cidadãos para denunciar; sendo assim importante equilibrar a situação que pode desencorajar o abuso de sistemas de proteção aos denunciantes e incentivar os divulgadores a avançar.

**E) Existência de camadas para apresentação de denúncias –**

As denúncias podem ser levadas ao conhecimento de autoridades pela via hierárquica, internamente, e após para órgãos externos, ou ter um único canal de encaminhamento. É importante também ter uma linha direta de denúncias.

**F) Medidas de incentivos –**

Os incentivos podem estimular um maior número de denúncias por meio de recompensas monetárias e mecanismos de acompanhamento e certificados; pois ao divulgar uma irregularidade, há o risco de retaliação, marginalização profissional e perdas financeiras.

**G) Garantia do anonimato aos denunciantes do setor público –**

O programa de proteção deve ter clareza, além da proteção ao anonimato, se o denunciante anônimo terá outras proteções.

**H) Garantias e proteções contra represália –**

Em que pese às represálias, os programas de proteção devem garantir a proteção da identidade dos denunciantes, algumas vezes os dados do denunciante podem ser deduzidos. Consequentemente, ações retaliatórias e discriminatórias podem surgir. Além da proteção contra represálias, os programas devem prever o rito de reversão e reintegração das medidas retaliatórias em um processo célere para que o denunciante não sofra as consequências por longos períodos.

**I) Ônus da prova da ação de represália –**

Uma proteção eficaz contra represálias deve garantir um processo reverso de ônus da prova, onde o empregador deve provar que a conduta adotada contra o funcionário não tem relação com sua denúncia, pois os funcionários podem ter dificuldade em provar que a retaliação foi resultado da divulgação, “especialmente como muitas formas de represálias podem ser muito sutis e difíceis de estabelecer” (Chêne, 2009, p. 7, OCDE, 2016).

**J) Medidas de sanção para quem fizer retaliação contra os denunciantes –** Importante constar, ainda, a previsão de penalidades para aqueles que praticarem retaliações contra denunciantes.





**K) Conscientização** - A conscientização contribui para mudar a cultura e o idioma em torno da denúncia, e, alterar as conotações negativas em relação à divulgação de irregularidades.

Latimer e Brown (2008; OCDE, 2016), defendem que um sistema eficaz que permita a disseminação do *whistleblowing* deve basear-se em algumas premissas, respeitando as particularidade e necessidade de cada país:

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

No Brasil, algumas alterações foram efetivadas como evolução na construção de um arcabouço mais eficiente na questão de notícias de fatos potencialmente ilícitos contra os interesses da Administração Pública.

No âmbito do Poder Executivo Federal, a Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passou por alterações, adotando algumas das melhores práticas utilizadas em países com legislações mais avançadas de proteção ao denunciante, pois em seu artigo 116, VI, apenas continha o dever do servidor público de reportar à autoridade superior as irregularidades de que tomou conhecimento em razão do cargo. Muitos servidores que têm conhecimento de colegas que podem ter cometido ilícitos, ainda não reportam essas irregularidades por receio de que este suporte as consequências de seus atos, mesmo sob risco de incorrer em conduta tipificada como crime (o Código Penal em seu artigo 320 tipifica o crime de condescendência criminosa).

No entanto, a Lei 8.112 de 1990, não traz mais a obrigação do servidor público de denunciar ao superior imediato, mas amplia o alcance da norma para possibilitar a denúncia a qualquer autoridade competente nos casos em que a autoridade superior está envolvida com a ação delituosa.

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

Ressalta-se que a previsão do dever legal do servidor em reportar irregularidades e a obrigação de a Administração Pública manter canais específicos para o recebimento e trato da denúncia não garante que provocarão efeitos no sentido garantir, ou mesmo, estimular que os servidores vão apresentar denúncias e ir contra um sistema onde ainda existe represálias.

O parágrafo 126-A da Lei 8.112 de 1990, apresenta um avanço quanto à proteção ao servidor denunciante contra eventual atribuição de responsabilidade civil, penal ou administrativa derivada de sua conduta imbuída de boa-fé.

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

A Lei nº 13.608 de 2018 apresenta o aperfeiçoamento do direito ao anonimato e da proteção contra represálias, acrescentando a possibilidade de recompensa financeira, mas ainda, não constituiu um quadro consolidado para uma alteração de fato e, mesmo cultural, da visão do denunciante e na evolução da apresentação de denúncias, com disseminação de *whistleblowers* no Brasil.

Em resumo, a Lei 13.608/2018, apresenta:

a) Previsão de direito à **preservação da identidade**, podendo ser revelada em caso de relevante interesse público/concreto para a apuração dos fatos, mediante comunicação e concordância prévia do informante.

b) Estabelecimento de **recompensas** ao oferecimento de informações úteis.

c) de proteção contra ações/omissões praticadas em **retaliação**: demissão arbitrária, alteração injustificada de funções/atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas.

d) Aplicação de **penalidades** para a prática de ações ou omissões de retaliação ao informante e para o denunciante de má-fé.

e) aos informantes por **prejuízos e danos morais**.

f) Previsão de pagamento de **incentivos financeiro**.

g) Previsão de aplicação da Lei nº 9.807/1999, que trata de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas.

Ocorre que a Lei 13.608 de 2018, ainda carece de um ato normativo para ter seus efeitos práticos e, não apresentou de forma, alguns itens importantes que já são praticados em outros países e recomendados pela OCDE:

a) Abrangência clara de quem será protegido pela lei, aparentemente como não há detalhamento, pode-se entender que se aplica a qualquer cidadão.

b) Não há especificações exclusivas para o setor público e privado e quanto ao período da proteção aos denunciantes.

c) Não há especificação de como será avaliado/julgado o processo após sofrer represálias e remédios emergenciais para proteger o informante das ações de retaliações já praticadas.

d) Não há informações sobre o tratamento de informações de inteligência e segurança nacional.

Ressalta-se que não houve uma ampla divulgação, após publicação da Lei 13.608/2018, para que todos conheçam a possibilidade de relatar com proteção e incentivos.

Em pesquisa realizada por Lima Fabiana (2020) foi realizado um *survey* com experimento com o objetivo de avaliar se os servidores públicos têm conhecimento de irregularidades/ato de corrupção; bem como, quais as ações e omissões em relação ao encaminhamento de denúncias. O experimento levou em consideração questões de possíveis irregularidades no serviço público, com variações da situação do agente público que identificou o fato ilegal, observando se o participante opinaria pela apresentação de denúncia sobre a irregularidade independente da condição econômica, hierárquica e de sua estabilidade profissional.

Utilizou-se um cenário hipotético em que o participante deveria julgar qual seria a reação do servidor “Guilherme”, após observar um caso de irregularidade em uma licitação, onde uma empresa poderia estar sendo beneficiada. Foram disponibilizados 08 cenários aleatórios aos participantes com combinação das variáveis: situação financeira, hierarquia do agente infrator e estabilidade profissional do servidor.

Os resultados obtidos por Lima (2020) foram:

a) Tanto no survey quanto no experimento, houve uma motivação para maior para apresentação de denúncia anônima versus representação identificada. Ressaltou que no experimento, a denúncia anônima não sofreu interferência de nenhuma das variáveis, sendo escolhida em qualquer cenário apresentado.

b) Da análise dos dados de denúncias constante do site da CGU – Painel Resolveu – verificou-se que quando o assunto se refere a irregularidades no setor público, o anonimato é maior em relação à denúncia identificada.

c) Das providências adotadas pelos participantes quando tem conhecimento de alguma irregularidade, observou-se que a maioria informou não adotar providências quanto a denunciar os fatos por qualquer meio de comunicação, sendo que mais de 70% nunca informaram que nunca denunciaram oficialmente. Os participantes demonstraram uma motivação um pouco maior a relatar os fatos tanto a colegas como aos superiores, no entanto, relatar não significa denunciar, apenas constitui um desabafo.

d) Observou-se ainda que os participantes do experimento apresentaram uma motivação alta para adotar ações como pedir transferência para outro setor, não participar dos processos quem envolviam a licitação com irregularidade e não falar com os envolvidos no processo.

e) Existência de relatos de retaliações/perseguições dos participantes que já ofertaram denúncias, como por exemplo: assédios, demissões, ameaças de processos, baixa avaliação, transferência obrigatória para outros setores e outras.

f) O grupo de participantes demonstrou que tem conhecimento das irregularidades que ocorrem no serviço público, sendo que apenas 15% não tinham conhecimento de nenhum tipo das apresentadas para resposta.

g) Verificou-se que a maioria das irregularidades eram cometidas pelos agentes que ocupavam cargos de chefia; que a presença do chefe nas irregularidades poderia alterar o comportamento dos participantes.

h) As principais razões para os participantes não denunciarem irregularidades foram a falta de confiança no sistema de controle interno; risco à segurança pessoal; risco de ser processado e consequências profissionais, entre outras;

h) Em contrapartida, as principais garantias solicitadas pelos participantes foram: proteção à identidade; garantia que os fatos serão tratados e apurados; proteção à segurança física; garantia à segurança física, entre outras.

i) Observou-se, ainda, que os participantes não fizeram uma avaliação positiva dos superiores e dos órgãos de controle em relação às providências adotadas quando ofertaram denúncias.

### 3. TENDÊNCIAS FUTURAS

As tendências futuras vão no caminho de incentivar e proteger tanto os agentes públicos, como os privados, na oferta de denúncia, implementando um sistema de proteção e incentivos com garantias sustentáveis que promova a delação de denúncias e suporte ao risco de possíveis consequências.

### 4. CONCLUSÃO

Verifica-se que a denúncia se constitui num mecanismo efetivo de combate a irregularidades, pois é um instrumento rápido onde o agente que está próximo, mas não envolvido no ato ilícito, pode levar ao conhecimento das autoridades competentes os fatos para apuração.

No entanto, denunciar ainda constitui um risco, pois ainda existe represálias e uma visão negativa do denunciante no Brasil, o que pode ser revertido com a implantação efetiva de um sistema robusto de proteção e incentivos ao denunciante.

No Brasil, ainda temos muitos passos até alcançar esse sistema robusto, pois a Lei vigente ainda não foi regulamentada e necessita de alguns ajustes para se adaptar às melhores práticas internacionais.

Além disso, faz-se necessária campanhas e divulgação do sistema de proteção para que os agentes públicos e privados possam conhecer e confiar nas garantias e, conseqüentemente, mudar a cultura de não denunciar e do medo no Brasil.

### REFERÊNCIAS

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

CHUAH, Lay Lian; LOAYZA, Norman; MYERS, C. Bernard. The Fight Against Corruption: Taming Tigers and Swatting Flies (1 de janeiro de 2020). *Resumos de políticas e pesquisas do Banco Mundial*, n. 145050. Disponível em: <<https://ssrn.com/abstract=3586635>>.

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

FIGUEIREDO, Luciano Raposo. A corrupção no Brasil Colônia. In: AVRITZER, Leonardo et al. (Org.). *Corrupção: ensaios e críticas*. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2008.

DE GRAAF, Gjalt. What Works: The Role of Confidential Integrity Advisors and Effective Whistleblowing. *International public management journal*. v. 22, n.2, p. 213-231, 2019. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10967494.2015.1094163>. Acesso em: 20 jan. 2020

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

LIMA, Fabiana Vieira. *Estudos para implementar um programa de proteção e incentivos ao denunciante no Brasil. Uma análise sob a ótica do servidor público*. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro. 2020. CDD – 364.1323.

MARTINS, João Barbosa. *O processo administrativo disciplinar e o trato da denúncia anônima*. 2002. Disponível em: <https://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/913/O-processo-administrativo-disciplinar-e-o-trato-da-denuncia-anonima>. Acesso em: 12 out. 2020.

NEAR, Janet; MICELI, Marcia. Organizational Dissidence: The Case of Whistleblowing. *Journal of Business Ethics*. v.4, n. 1, p. 1, 1985.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES. *Committing to Effective Whistleblower Protection*. OECD Publishing, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252639-en>. Acesso em: 20 fev. 2020.

\_\_\_\_\_. *Integridade Pública*. Disponível em: <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-brazilian-portuguese.pdf>. Acesso em: 18 out 2019.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. A urgência de uma legislação whistleblower no Brasil. *Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado (Texto para Discussão nº 175)*, 2015.

PANOEIRO, José Maria. *O delito de enriquecimento ilícito como estratégia para o combate à corrupção: considerações, críticas e reflexões político-criminais*. MPF. Disponível em: <[http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/crime-de-enriquecimento-ilicito-jose-panoeiro.pdf/at\\_download/file/](http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/artigos/crime-de-enriquecimento-ilicito-jose-panoeiro.pdf/at_download/file/)>.

PLANALTO. *Decreto nº 10.153, de 3 de dezembro de 2019*. Dispõe sobre as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciadores de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta e altera o Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D10153.htm)>. Acesso em: 12 out. 2020.

\_\_\_\_\_. *Decreto nº 9.492, de 5 de setembro de 2018*. Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/decreto/D9492.htm). Acesso em 12 out. 2020.

SU, Su. Why so few acting whistleblowers? Impacts of institutional anticorruption. *Governance*. v. 33, n.2, p. 1–21, 2019. Disponível em <<https://doi.org/10.1111/gove.12415>>. Acesso em: 14 fev. 2020>.

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

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

ZENKNER, Marcelo. *Integridade Governamental e Empresarial*. Belo Horizonte, Editora Fórum. 2019.



