

Whistleblowing: sistema instrumental à política de integridade
Whistleblowing: instrumental system to compliance policy

Elisa Ramos Pittaro Neves¹

Rodrigo de Castro Villar Mello²

Resumo: O presente trabalho analisa os sistemas de *whistleblowing* produtos da política globalizada de integridade empresarial e delineados internamente por meio de um procedimento de denúncias (*whistleblower procedures*) concebido pela organização de forma verticalizada e setorial a partir de divisão de atribuições segundo a posição ocupada e a função desempenhada por cada indivíduo, num esforço sinérgico concebido para adequado funcionamento do programa de integridade. A par desse centro de atribuições e responsabilidades, outros agentes concorrem para esse importante papel. São os *whistleblowers*, indivíduos que conhecem de fatos antagônicos à política de integridade corporativa e, voluntariamente, decidem noticiá-los para evitar ou mitigar novos riscos e para apuração e sancionamento dessas irregularidades e/ou transgressões que colidem com normas que regem a organização empresarial.

Palavras-chave: *Compliance. Whistleblowing. Whistleblower procedures. Whistleblower protection program. Reportante do bem no Brasil. Tratamento dos dados Pessoais.*

¹ Professora de Direito Penal e Processo Penal da EMERJ. Membro do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro. Pesquisadora no Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance (CPJM-UERJ). Mestre em Direito Penal (UERJ) e Doutoranda em Direito Penal (UERJ).

² Coordenador e integrante do corpo docente do CEPED-UERJ. Professor nas matérias de Compliance (Criminal Compliance), Direito Penal (Econômico) e Direito Processual Penal. Pesquisador e colaborador do Centro de Pesquisa em Crimes Empresariais e Compliance (CPJM-UERJ). Especialista em Ciências Criminais, em Direito Processual Civil e também em Direito para a Carreira da Magistratura pela Escola pela EMERJ. Mestre em Direito Penal Econômico e Doutorando em Direito Penal pela UERJ.

Abstract: The present work analyzes the systems or programs of whistleblowing products of the globalized business integrity policy and internally outlined through a whistleblower procedure conceived by the organization in a vertical and sectorial way from the division of attributions according to the position occupied and the role played by each individual, in a synergistic effort designed for the proper functioning of the integrity program. In addition to this center of duties and responsibilities, other individuals are competing for this important role. They are whistleblowers, individuals who know facts that are antagonistic to the corporate integrity policy and, voluntarily, decide to notify them to the economic agent itself or to public authorities, in order to contribute to avoid or mitigate new risks and to detect, ascertain and sanction irregularities and / or transgressions that conflict with internal and external norms to the business organization.

Keywords: Compliance. Whistleblowing. Whistleblower procedures. Whistleblower protection program. Informant for good in Brazil. Treatment of Personal Data.

Sumário: Introdução – 1. Sistema *whistleblowing* – 1.1. Os Programas de Recompensas – 1.2. O Sistema de Proteção (*whistleblower protection program*) – 2. O programa de reportantes para enfrentamento à corrupção no Brasil – 3. O tratamento dos dados pessoais – 4. Conclusão – 5. Referências Bibliográficas.

Summary: Introduction – 1. Whistleblowing system – 1.1. The Reward Programs – 1.2. The Whistleblower protection program – 2. The reporting program for tackling corruption in Brazil – 3. The processing of personal data – 4. Conclusion – 5. Bibliographic references.

1. Introdução

O cenário econômico globalizado atualmente é edificado a partir do reconhecimento de necessários padrões éticos orientadores e limitadores da liberdade econômica, que se embeberam em predicções da ética social para enfrentar os complexos e diversificados episódios de desvios de padrões comportamentais ocorridos nos últimos tempos, que desvirtuaram a função socioeconômica da empresa e a expectativa econômica socialmente esperada do ente corporativo e que inauguraram um recente paradigma de comportamentos

ilícitos que transcendem o modelo tradicional de condutas suscetíveis de verificação na órbita organizacional econômica e sobre o qual se debruça, hoje, as Ciências Criminais, sobremaneira.

Nesse cenário, difundiu-se o termo *compliance*, é dizer, um pressuposto dever corporativo de conformidade, consoantes parâmetros éticos e normativos densificados por normatizações interna – ambiente de irradiação da autorregulação pura ínsita à organização econômica e da autorregulação regulada – ou externa *corporis* – cenário consentâneo também à correção, sem prejuízo de uma rede metarregulatória – para orientar a atuação dos mais diversos agentes econômicos no mercado (sentido amplo ou subjetivo do termo *compliance*). Trata-se, portanto, de um sistema de conformidade com propensão instrumental à promoção da integridade no ambiente empresarial¹ e – mais recentemente – no setor público, bem como com propósitos finalisticamente concebidos para adequada estruturação e realização da empresa.

Esses *standards* éticos, que devem permear toda organização, principalmente, a alta administração (*tone from the top*), exigem o implemento de ações, medidas, regras e procedimentos internos capazes de conferir-lhes concretude. Sob esse enfoque, cabe aos regulamentos internos e aos códigos de ética e de condutas estabelecer a parametrização a ser observada, no âmbito corporativo, para prevenção de transgressões e irregularidades, bem como para tratamento de eventuais desvios comportamentais verificados a fim de conferir-lhes uma resposta jurídica adequada e proporcional (sentido estrito ou objetivo do termo *compliance*).

Nesse procedimento integrativo e relacional, um importante instrumento de revelação de fatos antagônicos às disposições legais e aos códigos de ética e de condutas, quando não verificados por mecanismos ordinários de monitoramento, são os sistemas de *whistleblowing*. Esses sistemas devem incentivar e facilitar a comunicação, por qualquer indivíduo, de fatos que afrontem a integridade exigida no ambiente corporativo, máxime, aqueles comportamentos altamente reprováveis e que afetam bens juridicamente tutelados em função de sua vital importância para a ordem econômica, com o propósito último de apurá-los e combatê-los, conferindo adequado dimensionamento às finalidades repressivas do *compliance* e, desta feita, materializando compromissos internacionais assumidos para adequado enfrentamento desses desvirtuamentos corporativos cometidos a partir de uma empresa ou por meio de sua atuação em benefício próprio ou de terceiros.

¹ Estudo das Nações Unidas sobre boas Práticas na Proteção das pessoas denunciantes destaca que a “private sector corruption distorts competition and can increase costs; it creates unfavourable dependencies between the supply and demand sides of a corrupt act, leads to missed business opportunities and violates the interests of investors and shareholders.” (NAÇÕES UNIDAS. *The United Nations Convention against Corruption: resource guide on good practices in the protection of reporting persons*. p. 1. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/15-04741_Person_Guide_eBook.pdf>. Acesso em: 11 maio 2021.

A tônica deste trabalho reside, portanto, nessas diretrizes internas que devem ser instituídas para incentivar e viabilizar a iniciativa de denunciante que integrem ou não a estrutura corporativa, a qualquer título, observando-se um procedimento adequadamente estabelecido para essas denúncias (*whistleblower procedures*), mediante a possibilidade de coleta de informações por meio de canais de recebimento e tratamento que, de forma segura e efetiva, propiciem a notícia de fatos interna e externamente, com um arcabouço subjacente protetivo aos indivíduos denunciante (*whistleblower protection program*) a fim de assegurar o funcionamento do *whistleblower program* e a fidedignidade das informações, sem prejuízo da atuação dos próprios infratores (informantes), mediante confissões sobre a prática de irregularidades ou ilícitos que se antagonizem à política de integridade.

2. Sistema Whistleblowing

As denúncias são importantes fontes de conhecimento acerca de fatos contrários à lei e aos códigos de ética e de condutas que orientam a atuação dos agentes econômicos, principalmente quando esses fatos não são capazes de serem verificados por mecanismos ordinários de monitoramento e detecção instituídos pelo programa de *compliance*. As denúncias podem ser compreendidas como comunicações feitas por qualquer pessoa, ainda que alguns sistemas não confirmem proteção aos denunciante externos, que decide noticiar, desde preocupações com as práticas e planos negociais e falhas no programa de integridade, até mesmo práticas irregulares ou ilegais, como comportamentos antiéticos ou condutas disformes, fraudes, corrupção, lavagem de dinheiro ou financiamentos às práticas ilícitas.²

Sobre a importância das denúncias, John C. Coffee Jr. esclarece que a barreira inicial para os processos de colarinho branco da corporação ou de seus diretores é o custo de obtenção de informações.³ Não por outro motivo, o estudo de fraude global realizado em 2016 pela Associação de Examinadores Certificados de Fraudes (*Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*), as denúncias são as principais fontes de conhecimento de irregularidades

² A Associação de Examinadores Certificados de Fraudes (*Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*) trouxe indicativos, em estudo de fraude global realizado em 2016, de que a organização perde 5% das receitas em um determinado ano como resultado de fraude. A perda total causada pelos casos, no estudo realizado, ultrapassou US\$ 6,3 bilhões (Association of Certified Fraud Examiners. *Report to the nations on occupational fraud and abuse. Global fraud study*, 2016, p. 4. Disponível em: <<https://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2021)

³ COFFEE JR., John C. *Corporate Crime and Punishment: The Crisis of Underenforcement*. Ed. Editores Berrett-Koehler. Oakland, CA. 2020, p. 162.

praticadas no âmbito corporativo, estando a frente das auditorias internas e revisões administrativas.⁴

De efeito, a conduta de denunciar, ainda que não esteja estabelecida como um dever legal⁵, é uma ação ética pró-social de relevantíssima importância para a sociedade e para a empresa e que, portanto, deve ser encampada pelas políticas promocionais de integridade e de cooperação para sua consecução e/ou para cumprimento dos interesses corporativos e estatais. É nessa órbita que se destacam os sistemas de *whistleblowing*, um importante instrumento para viabilizar denúncias sobre irregularidades ou ilicitudes no âmbito corporativo.

Os sistemas de *whistleblowing* exsurtem, portanto, como um dos pilares do programa de *compliance* a fim de contribuir para a promoção do sadio ambiente corporativo, porquanto permitirá que a empresa corrija o problema e sancione os agentes responsáveis a partir das informações que foram trazidas ao seu conhecimento por indivíduos que devem ser protegidos. Trata-se de uma conduta pró-social,⁶ reitera-se, que revela uma forma de cidadania organizacional, é dizer, um processo informal de comportamento em que as pessoas vão além do dever de contribuir para o bem-estar de organização e seus integrantes.⁷

A *Whistleblowing International Network*, uma rede de profissionais que trabalham para o aprimoramento de melhores práticas de governança em todo o mundo, inclusive para a defesa

⁴ Ibidem, pp. 27/28

⁵ Nesse ponto, deve-se diferenciar a denúncia do dever de informar, o qual poderá ser estabelecido normativamente para determinados setores econômicos, a exemplo do que se verifica no âmbito da Lei n. 9.613, de 1998. Esse diploma legal determina que setores obrigados definidos no seu artigo 9º – pessoas físicas ou jurídicas que desempenham certas atividade financeira, profissionais de assessoria, consultoria e auditoria; empresários de atletas e artistas, comerciantes de bens de luxo, cartórios e juntas comerciais, entre outros – deverão comunicar à Unidade de Inteligência Financeira do Brasil, o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (COAF), determinadas operações enunciadas no artigo 11, incisos II e III, em virtude do dever especial de atenção estabelecido para verificação de sérios indícios de prática de crimes previstos nesse diploma legal, ou que com eles se relacionem. O COAF, por sua vez, concluindo pela existência desses crimes, com fundamento em indícios concretos, ou pela prática de qualquer outro ilícito, informá-lo-ás às autoridades competentes para a instauração dos procedimentos cabíveis. Cite-se, ainda, no âmbito do mercado cambial, a Resolução BACEN nº 4859, de 23/10/2020, que estabelece, em seu artigo 1º, que as instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil têm dever de reportar qualquer fato capaz de afetar a reputação dos I - controladores e detentores de participação qualificada; e II - membros de órgãos estatutários e contratuais.

⁶ De acordo com Calland (2004:2), “whistleblowing is about basic issues which lie at the heart of human activity. It covers loyalty and the question of dubious practices. It concerns communication and silence. It is about practicing what one preaches and about leadership. It focuses on responsibility toward others and the accountability of those in charge. It is where public and private interests meet”. (CALLAND, R. 2004. Whistleblowing Around the World and in South Africa: Some Critical Observations. Paper read at the Institute for Directors Breakfast. 6 October 2004. Pp. 2)

⁷ GREENBERG, J. and Baron, R.A. 2003. *Behaviour in Organizations*. (Eight edition). New Jersey: Prentice Hall. p. 408.

e apoio aos denunciante, fornece as seguintes explicações do termo *whistleblowing*, *ipsis litteris*:

Whistleblowing - [a] Bringing an activity to a sharp conclusion as if by the blast of a whistle (Oxford English Dictionary); [b] Raising a concern about malpractice within an organisation or through an independent structure associated with it (UK Committee on Standards in Public Life); [c] Giving information (usually to the authorities) about illegal or underhand practices (Chambers Dictionary); [d] Exposing to the press a malpractice or cover-up in a business or government office (US, Brewers Dictionary); [e] (origins) Police officer summoning public help to apprehend a criminal; referee stopping play after a foul in football.⁸

A seu turno, a Transparência Internacional, que é uma organização global da sociedade civil na luta contra a corrupção, atribui o seguinte conceito ao referido termo, *in verbis*:

Whistleblowing é divulgação de informações relacionadas a atividades corruptas, ilegais, fraudulentas ou perigosas cometidas em ou por organizações do setor público ou privado - que preocupam ou ameaçam o interesse público - a indivíduos ou entidades que se acredita serem capazes de agir.⁹

Destarte, os programas de *whistleblowing* são sistemas específicos de controle de violações que reivindicam a instituição de canais de denúncias (*hotlines*) adequados, eficazes e atentos à facilitação das comunicações e ainda suficientemente capazes de garantir o anonimato e o sigilo do denunciante de boa-fé (*whistleblower protection*).¹⁰ Deve também estruturar-se de modo que seja capaz de prevenir a divulgações de informações imprecisas, infundadas, prejudiciais ou imbuídas de má-fé.¹¹ Ademais, é imprescindível a divulgação adequada (*disclosure*) e a adoção de medidas que incentivem a notícia acerca de qualquer evento que afronte a política de *compliance*,¹² a partir de um sistema bem projetado para encorajar o relato

⁸ DEHN, Guy. (2002). *Whistleblowing: A New Perspective*. In.: *Whistleblowing International Network*. Disponível em: <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/Fruad-corruption-EUR-PCaWReport2000corruptiongdEC-2000.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2021.

⁹ TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *International Principles for Whistleblower Legislation*. 2013. Disponível em: < https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf>. Acesso em: 09 maio 2021.

¹⁰ LASCURAÍN, Juan Antonio. *Compliance, debido control y unos refrescos*. In: *El Derecho Penal Económico em la era Compliance, org. Luis Arroyo Zapatero e Andán Nieto Martín*, Tirant lo Banch, Valência, 2013, p. 131.

¹¹ Destaca John C. Coffee Jr., que a investigação hoje começa não com a agência de fiscalização, mas com o denunciante. Para ter certeza, a agência de fiscalização pode se recusar a perseguir alegações que não correspondam a suas prioridades, mas o ponto de partida para a investigação começa com o denunciante externo. (COFFEE JR., op. cit., p. 163)

¹² Estudo das Nações Unidas destaca que “Corruption is a crime with far-reaching consequences, and yet most incidents of corruption go unreported and undetected. A primary reason for people’s reluctance to report is the

dos fatos antagônicos à política de integridade, inclusive valendo-se de mecanismos de proteção das informações (*protected disclosure*).¹³

Whistleblowing é, portanto, um sistema instrumental à política de conformidade estabelecida e que tem por objetivo viabilizar o recebimento e o tratamento de informações sobre irregularidades e/ou transgressões, por meio de uma investigação imparcial capaz de elucidar tais fatos, saná-los e punir os agentes que tenham contribuído para a sua prática, sem prejuízo da decisão de noticiar o resultado dessa investigação às autoridades competentes para adoção de eventuais providências legais suscetíveis de implementação. Não por outro motivo, em sede doutrinária destaca-se, *in verbis*:

Os sistemas de whistleblowing, ao lado das investigações internas, constituem-se em instrumentos de controle e supervisão da conformidade das práticas empresariais com o Direito. Pela expressão whistleblowing se quer referir ao ato de informar o cometimento de um ilícito. Aquele que denuncia é chamado de whistleblower, isto é, a pessoa que “assopra o apito”, delatando a irregularidade perpetrada. Mas o termo não é aplicável a qualquer informante, senão àquele que possui uma relação com a organização empresarial objeto das irregularidades, como, por exemplo, os empregados atuais e anteriores de uma corporação que denunciam atos ilícitos concernentes às atividades empresariais, realizados pela própria organização ou por seus membros, ante seus superiores, às autoridades ou a terceiras pessoas. Também o delator que exerce qualquer função de controle, investigação ou delação está excluído do conceito, ou seja, resta fora da classificação de whistleblower, aquele profissional que cumpre obrigação vinculada ao seu cargo de informar aos diretores da empresa que empregados da organização cometeram irregularidade.¹⁴

impression that authorities will not take their report seriously and that nothing will be done. Other reasons for this reluctance include the lack of awareness of available reporting mechanisms and the fear of retaliation.” (NAÇÕES UNIDAS, op. cit., p. 3)

¹³ A Câmara Internacional de Comércio indica diretrizes sobre denúncias (*guidelines on whistleblowing*) para ajudar as empresas a estabelecer e implementar programas de denúncia, estabelecendo indicações práticas, que podem servir como um útil ponto de referência, atendendo, tanto quanto possível, às objeções formuladas em certos países sobre alguns aspectos de um sistema de denúncia de irregularidades. São pressupostos do programa que todos os funcionários estejam em posição de relatar ocorrências graves, sem medo de retaliação ou de ação discriminatória ou disciplinar. (INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE – ICC. *ICC guidelines on whistleblowing*. Disponível em: < <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>>. Acesso em: 12 maio 2021. Em sentido semelhante, a Transparency International desenvolveu o Guia de Boas Práticas para Legislação de Denúncias sobre como implementar seus Princípios Internacionais para Legislação de Denúncias na legislação nacional (Transparency International. *A BEST PRACTICE GUIDE FOR WHISTLEBLOWING LEGISLATION*. Disponível em: < <https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>>. Acesso em 09 maio 2021.

¹⁴ PAULINO, Hélder Lacerda. *O criminal compliance e os sistemas de whistleblowing*. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fábio; COSTA, Rodrigo de Souza (Org.). *Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa*. São Paulo: LiberArs, 2015. p. 94.

Neste ponto, verifica-se que o termo denunciante difere de informante, conquanto parte doutrina trate as expressões como sinônimas. A distinção parece adequada ao se considerar as espécies plurais de contribuições individuais para a apuração de irregularidades e infrações, ora favorecendo a elucidação de fatos para os quais o denunciante não concorreu, ora objetivando apurar fatos para o qual concorreu, direta ou indiretamente, a fim de que seja favorecido com benefícios legais que impulsionam a própria decisão colaborativa do informante, inclusive qualificando-a com a delação de eventuais agentes que possam ter contribuído para o resultado.¹⁵

Sob esse enfoque, pode-se afirmar que denunciante é um conceito que surgiu nos anos de 1960¹⁶ para identificar a existência de espaços existenciais no homem, no qual predomina a ética da responsabilidade ao considerar mais importante o interesse público ao revés do interesse da organização para a qual trabalha quando decide noticiar transgressões ou ilícitos. Atualmente, a expressão pode ser compreendida de forma transcendental ao ambiente corporativo para abarcar agentes que noticiam os fatos, interna ou externamente, independente de vínculo atual ou pretérito com a organização, sempre movidos pelo objetivo de que esses fatos para o qual não concorreu sejam apurados, ainda que eventualmente possam perseguir alguma recompensa.

Por sua vez, informante é o agente que atua imbuído de uma motivação precípua pessoal e que, de alguma maneira, participou da irregularidade ou ilicitude reportada e busca algum benefício previsto normativamente para beneficiar-se em sua empreitada.¹⁷ Há um processo

¹⁵ A distinção é feita no plano de Diretrizes de Combate à Corrupção (ação 01/2018) da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cujo Anexo IV apontou como propostas debatidas nos eventos regionais a necessidade de “implementação padronizada de sistema informatizado criptografado e que impossibilite a identificação do informante e do **whistleblower**, com geração de um “código de retorno” para futuros benefícios e que seja direcionado a um “colegiado investigativo” formado pelos membros do Legislativo, Ministérios Públicos Federal e Estaduais, Procuradorias (União, Estados, DF e Municípios) Polícia Federal, Polícia Civil, Controladorias Gerais e Advocacias de entes públicos, com retorno de vantagens aos denunciante.” (BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Ações de 2021. Brasília: 2021. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 10 maio 2021)

¹⁶ Vladimir Passos de Freitas esclarece que “[a] palavra ‘whistleblowing’ começou a ser utilizada no século XIX e está ligada ao uso de um apito para comunicar ao público algo negativo, como um crime ou mesmo a violação de uma regra em um jogo. O uso de apito pelos árbitros nos jogos de futebol, certamente, advém deste hábito. Nos anos 1960 a palavra começou a ser usada por jornalistas e, nos anos 1970, ela substituiu, na área jurídica, a palavra delator, de conotação pejorativa”. (FREITAS, Vladimir Passos de. *O whistleblower (informante do bem) na ordem jurídica brasileira*. Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2019-nov-03/whistleblower-informante-bem-ordem-juridica-brasileira>>. Acesso em 09 de maio de 2021.

¹⁷ BANISAR, David. *Whistleblowing: International Standards and Developments*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180>. Acesso em: 09 maio 2021.

informacional interativo entre o indivíduo e a organização ou mesmo o Estado, num ponto que emerge outra temática que suscita acalorados debates doutrinários: os negócios jurídicos específicos, das mais variadas natureza (administrativa, civil e penal), formalizados entre particulares e o Estado para promover soluções voluntariamente ajustadas para os ilícitos.

De efeito, o elemento volitivo do agente predicado pela pretensão de obtenção de benefícios concretamente estabelecidos para seus atos irregulares ou ilícitos é que permite diferenciar o denunciante do informante. Nessa esteira, o ato do informante transcende o ato do denunciante, ainda que o tenha como pressuposto e o qualifique, mediante confissão ou confissão acrescida de delação, num procedimento que revela atores específicos: o *whistleblower* ou denunciante ou, eventualmente, colaborador ou delator;¹⁸ o transgressor (pessoa jurídica ou indivíduo (s), podendo ser o próprio colaborador ou delator); e a organização e/ou o ente público interessado em apurar os fatos, corrigi-los e sancioná-los para adequado controle social dos comportamentos desviados, proteção de bens jurídicos que interessam à ordem econômica e reafirmação da validade das normas estabelecidas.¹⁹

Destarte, o termo *whistleblower* deve ser compreendido como a atuação de indivíduos que, integrando ou não o quadro corporativo, conhece de irregularidades e as transgressões e decide noticiá-los, sem que, de qualquer modo, tenha contribuído para o resultado. O conceito transcende, portanto, o balizamento apriorístico que enfoca a definição na posição ocupada pelo indivíduo dentro da organização (*insiders*), ainda que preteritamente.²⁰

Nesse sentido, identifica-se que os maiores interessados em reportarem tais condutas seriam aqueles sujeitos que percebem lucros a partir do seu interesse no capital social que eventualmente podem ser surpreendidos e prejudicados pelos comportamentos denunciados. Entretanto, podem também representar aqueles indivíduos que, não pertencendo ao quadro corporativo, conhece fatos que devem ser noticiados à pessoa jurídica ou às autoridades

¹⁸ Como bem destacado pelo Ministro Luiz Fux, na Ação Penal nº 470, “Robert Cooter e Thomas Ulen, na clássica obra *Law and Economics* (3ª ed. Addison Wesley Longman, 2000. p. 34 e ss.), explicam que a economia pode ajudar a encontrar a solução mais otimizada em situações nas quais se façam presentes diversos atores, detentores do poder de escolha entre várias alternativas possíveis, e onde a escolha de um influa diretamente na melhor saída para os interesses do outro.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Penal 470 de Minas Gerais. Plenário. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=220033>>. Acesso em 09 maio 2021.

¹⁹ Lascurain, *op. cit.*, p. 131.

²⁰ Nesse sentido, o sítio eletrônico da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (ENCCLA) esclarece que, “[n]a grande maioria dos casos, o reportante é apenas um cidadão honesto que, não tendo participado dos fatos que relata, deseja que a autoridade pública tenha conhecimento e apure as irregularidades”. (BRASIL. ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Ações de 2021, *op. cit.*)

públicas. Trata-se de denúncias internas e externas para a eficiência da política de combate às irregularidades e transgressões, nas suas mais variadas vertentes.

De efeito, o termo não se imbrica com a definição de *gatekeepers*, em que pese a utilização dessa expressão não revele uma significação unívoca. *Gatekeeper model* pode ser compreendido como uma estratégia de inserção de terceiro, profissional independente com maior suscetibilidade de fiscalizar e reportar irregularidades²¹. São, portanto, aqueles profissionais independentes incumbidos da função específica de fiscalizar e noticiar fatos no âmbito de um programa de integridade instituído em determinada corporação. Trata-se de um agente com deveres específicos inerentes a função desempenhada, seja fora quadro estrutural da organização, ou dentro dessa estrutura organizacional, como advogados e auditores, sempre com o objetivo precípuo de proteger os interesses de investidores e acionistas.

2.1 Os Programas de Recompensas

A instituição de incentivos para encorajar denúncias é dos pontos primordiais para eficácia do *whistleblower program*. John C. Coffee Jr. destaca que a maneira mais simples de coletar informações críticas é mediante o oferecimento de vantagens patrimoniais. Isso, porque algum funcionário em algum lugar da organização saberá onde as *smoking guns* estão escondidas. São os incentivos oferecidos que levarão esses indivíduos a fornecerem as informações voluntariamente, suplantando o medo ou simplesmente a lealdade à organização. Assim, barganhas com descontos nas sentenças têm sido o principal incentivo oferecido por promotores no direito norte-americano, ao lado de porcentagens sobre os valores obtidos a título de multas ou sobre os valores recuperados pelo governo.²²

²¹ Sobre o tema, John C. Coffee Jr. destaca, *ipsis litteris*: “It is now commonplace to speak of underwriters, auditors, attorneys and certain others as ‘gatekeepers.’ But not everyone who uses this term has the same meaning in mind. Essentially, the gatekeeper model is a third party enforcement strategy that relies on the fact that it may be easier to deter a third party who has little to gain than an entrepreneur who has a significant stake in a questionable transaction. Given such a stake, the entrepreneur may misrepresent or omit material facts about that transaction, even in the face of high legal liability. Yet, if the law conditions the entrepreneur’s ability to consummate the planned transaction on some form of certification by an independent professional that the entrepreneur has complied with the law, it may be easier for the law to deter this third party and cause it to report non-compliance than it is to deter the entrepreneur.” (COFFEE JR., John C. *The Acquiescent Gatekeeper: Reputational Intermediaries*, Auditor Independence the Governance of Accounting. Columbia Law School, The Center for Law and Economic Studies, Working Paper n° 191, May 21, 2001. Disponível em: <<https://poseidon01.ssrn.com/delivery.php?ID=615100008007026086111083125068028068034059093093031010095071004092121103052011119002054001118070091081118094097105012087044092003104097102027065121089067124036044014001105002127010116026083068085022012007009107066087025107003117119116072066113&EXT=pdf&INDEX=TRUE>>. Acesso em 09 maio 2021.

²² Coffee Jr., *op. cit.*, p. 162.

Por isso, muitos países adotaram sistemas de recompensas, incluindo pagamentos monetários, que não trazem custos financeiros para a sociedades quando fundada em recursos percebidos como resultado das informações prestadas. De efeito, defende-se a proposta de generalização do *whistleblower program*, principalmente considerando experiência bem-sucedida evidenciada no direito norte-americanos com as agências *Internal Revenue Service* (IRS), *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC) e *Commodity Futures Trading Commission* (CFTC), o que revelou ser um meio lucrativo para o governo federal.²³

Sobre o bem sucedido programa de recompensas, o plano de ação de luta contra a corrupção do G20 destaca, *in verbis*:

To encourage whistleblowing, some G20 countries have adopted rewards systems, including monetary rewards. In the U.S., for example, the False Claims Act, allows individuals to sue on behalf of the government in order to recover lost or misspent money, and can receive up to 30 percent of the amount recovered. The Dodd-Frank Act also authorizes the SEC to pay rewards to individuals who provide the Commission with original information that leads to successful SEC enforcement actions (and certain related actions). Rewards may range from 10 percent to 30 percent of the funds recovered. Korean law also provides monetary rewards for whistleblowers who disclose acts of corruption. The ACRC may provide whistleblowers with rewards of up to USD 2 million if their report has contributed directly to recovering or increasing revenues or reducing expenditures for public agencies. The ACRC may also grant or recommend awards if the whistleblowing has served the public interest. Indonesian law also makes provision for the granting of “tokens of appreciation” to whistleblowers who have assisted efforts to prevent and combat corruption.²⁴

Portanto, o programa de recompensas potencializa a possibilidade de que comportamento ilícitos sejam conhecidos, apurados e sancionados, recompondo o estado de coisas pretérito à ilicitude, segundo um programa predicado por variadas formas de benefícios suscetíveis de adoção como beneplácito ao denunciante pela efetividade de sua contribuição. O fim último perseguido pelo *whistleblower program* não impõe, pragmática e empiricamente, questionamentos acerca dos contornos do comportamento positivo do denunciante que tenha atuado imbuído de pretensões ou motivações pessoais.

²³ Coffee Jr., *op. cit.*, p. 162. O autor destaca que outras agências que poderiam ser incluídas são a *Federal Trade Commission*, a *Antitrust Division*, a *Environmental Protection Agency*, a *Consumer Financial Protection Bureau* e outras. (*ibid.*)

²⁴ OECD. *G20 Anti-Corruption Action Plan*. Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. Disponível em: <<https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>>. Acesso em: 08 maio 2021.

A dificuldades de apurar transgressões ou irregularidades no âmbito corporativo, sobremaneira as infrações de colarinho branco, a facilidade dos indivíduos, funcionário ou ex-funcionários, em conhecer esses fatos, justificam a contento a ação do denunciante e o recebimento de prêmio legal, não parecendo razoável a assertiva de que poderia haver o comprometimento da espontaneidade do ato de reportar e do seu caráter altruísta, ou mesmo um pretense incentivo a conduta de “caçadores de recompensas” (*bounty hunters*), em detrimento da própria função exercida internamente por alguns agentes.

Atualmente, ganha dimensão argumentos que defendem até mesmo a criação de fundos para custear as recompensas a fim de estimular a denúncia e a cultura pró-social, inibindo comportamento que poderiam ficar à margem do monitoramento ínsito ao programa de *compliance*. Entretanto, há questionamentos que podem ser suscitados no caso de instituição de programa de recompensas para os *whistleblowers*, quando a fonte de custeio dessas recompensas não deflui de multas e das penalidades pagas pelo infrator.

No Brasil, o tratamento da matéria ainda se faz de forma tímida. A Lei n. 13.608, de 2018, que dispôs sobre serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais, autoriza o pagamento feito pelos entes federados, no âmbito de suas competências, de valores em espécie como recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos.

A matéria recebeu novas cores e matizes. Com a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, foi inserido o artigo 4º-C, § 3º, na Lei n. 13.608, de 2018, para estabelecer que o denunciante será recompensado em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado quando as informações prestadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública. A proposição inspira-se, principalmente, no direito norte-americano, que regulamentou o *whistleblower program* no âmbito da Comissão de Valores Mobiliários dos EUA (*U.S. Securities and Exchange Commission – SEC*), sem olvidar outras normatizações em âmbito estadual e federal, como o disposto no *Internal Revenue Code (IRC)*.

Entretanto, a regulação é bastante tímida, conquanto tramite, no Congresso, diversas proposições legislativas tratando do tema *whistleblower*, como o Projeto de Lei nº 13/2019, que institui o Programa de Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público e de Proteção ao Reportante, a Ação de Extinção de Domínio, e modifica o Código Penal, a Lei de Crimes Hediondos, a Lei de Improbidade Administrativa, a Lei dos Partidos Políticos, o Código

Eleitoral, a Lei de Lavagem de Capitais e a Lei das Eleições para estabelecer medidas de combate à corrupção e à impunidade; Projeto de Lei nº 65/2019, que institui Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Suspeitas de Irregularidades no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, com o fim de assegurar a participação da sociedade no relato de informações em defesa do interesse público; o Projeto de Lei nº 3906/2019, que dispõe sobre direitos e garantias dos agentes públicos quando da colaboração com informações sobre a prática de crimes, atos de improbidade ou infrações; além de diversas outras proposições semelhantes a exemplo dos Projetos de Leis nº 9167/2017; 3.165/2015 1701/2011, etc.

2.2 O Sistema de Proteção (whistleblower protection program)

O papel essencial desempenhado pelos denunciante na exposição de corrupção, fraude, má gestão e outras irregularidades, tem revelado esforços globais para estimular a política de denúncias e proteção aos indivíduos que noticiam os fatos. Muitos países assumiram o compromisso, por meio de documentos internacionais, de editar leis de incentivo a relatos de suspeitas de irregularidades e de proteção ao denunciante.²⁵

De acordo com a Associação de Examinadores Certificados de Fraudes (*Association of Certified Fraud Examiners – ACFE*), em relatório de estudo de fraude global apresentado em 2016, a presença de linhas diretas é uma importante fonte de detecção de fraude e os canais de denúncia (*hotlines*) são os mecanismos mais utilizados para essa finalidade (39,5%), sucedido do e-mail (34,1%), *web-site* ou formulário *on-line* (23,5%), carta ou formulário enviado (16,7%), outros (9,8%) e fax (1,5%).²⁶

Portanto, a atuação do denunciante em prol do interesse do ente coletivo capaz de tutelar, por corolário, o interesse público não pode ser alvo de nenhuma retaliação. De efeito, o procedimento de denúncias (*whistleblower procedures*) estabelecido pela empresa deve conferir uma proteção adequada ao denunciante contra todas as formas de retaliação a fim de encorajar os reportantes, assegurar o seu próprio funcionamento e a fidedignidade das

²⁵ Transparency International, 2013, op. cit.

²⁶ Association of Certified Fraud Examiners, op. cit., p. 28.

informações²⁷, inclusive valendo-se de *hotlines* anônimas para *whistleblowers* estruturada para permitir comunicações internas e externas.²⁸

O Código da Receita Federal dos Estados Unidos (*Internal Revenue Code – IRC*), que é uma consolidação e codificação de leis tributárias federais, com execução a cargo da *Internal Revenue Service* (IRS), por meio de seus Regulamentos do Tesouro e Regras de Receita, no Título 26 (Subtítulos “A” a “K”), concebe medidas de proteção ao denunciante e possibilita a concessão de prêmios em caso de denúncias de evasão fiscal, exigindo-se que essas denúncias sejam assinadas e enviadas sob pena de perjúrio e que estejam relacionadas a uma ação contra indivíduo cuja renda bruta exceda a US \$ 200.000 ou a qualquer ação cujo produto da disputa exceda a US \$ 2 milhões, além da necessária observância de outras condições. Há possibilidade de se conceder benefício legal até mesmo nos casos de contribuição menos substancial (*Subtítulo F – Procedimento e administração –, Capítulo 78, Subcapítulo B – Poderes e Deveres Gerais –, Seção 7623, “b”*).

De efeito, o *Internal Revenue Code* (IRC) estabelece que nenhum empregador, ou qualquer dirigente, empregado, contratado, subcontratado ou agente de tal empregador, pode demitir, rebaixar, suspender, ameaçar, assediar ou de qualquer outra forma discriminar um empregado nos termos e condições de emprego (incluindo por meio de um agir no curso normal das funções de tal funcionário) em represália por qualquer ato legal praticado pelo funcionário (*Subtítulo F – Procedimento e administração –, Capítulo 78, Subcapítulo B – Poderes e Deveres Gerais –, Seção 7623, “d”*).

Vale destacar ainda que todos os registros administrativos cobertos pelo Título 26, sujeitam-se ao princípio da privacidade, de modo que se protege a privacidade dos denunciante

²⁷ Juan Antonio Lascurain esclarece que “La Agencia Española de Protección de Datos considera que “debería partirse del establecimiento de procedimientos que garanticen el tratamiento confidencial de las denuncias presentadas a través de los sistemas de ‘whistleblowing’, de forma que se evite la existencia de denuncias anónimas, garantizándose así la exactitud e integridad de la información contenida en dichos sistemas. La garantía de la confidencialidad debería manifestarse a través del hecho de que la persona denunciada no pudiera acceder a los datos identificativos de la persona denunciante”. Más tajantemente, concluye “deberá exigirse que el sistema unicamente acepte la inclusión de denuncias en que aparezca identificado el denunciante, sin perjuicio de las salvaguardias que se han señalado para garantizar la confidencialidad de sus datos de carácter personal, no bastando el establecimiento de un primer filtro de confidencialidad y una posible alegación última del anonimato para el funcionamiento del sistema. En cambio el Código Unificado de Buen Gobierno de las Sociedades Cotizadas recomienda “establecer y supervisar un mecanismo que permita a los empleados comunicar, de forma confidencial y, si se considera apropiado, anónima las irregularidades de especial trascendencia, especialmente financieras y contables, que adviertan en el seno de la empresa” (50.1.d). El Código afirma expresamente que parte de que “tales mecanismos respetarán escrupulosamente las limitaciones establecidas en la LO 15/1999, de Protección de Datos de Carácter Personal”.”. (Lascurain, op. cit., pp. 131/132)

²⁸ *Ibidem*, p. 72.

e seus dados. Há procedimentos específicos de prevenção de divulgação de nomes, endereço, números de previdência social ou números de telefone. As informações coletadas são usadas apenas para determinados fins elencados no Título 13.

No âmbito da Comissão de Valores Mobiliários dos EUA (*U.S. Securities and Exchange Commission* – SEC), há a previsão de *whistleblower program* para fornecer incentivos monetários para que indivíduos, independente do vínculo com a empresa, relatem, voluntariamente (antes que uma solicitação, investigação ou demanda relacionada ao mesmo assunto seja inaugurada), possíveis violações das leis de valores mobiliários federais à SEC. De acordo com o programa, os denunciadores qualificados têm direito a uma concessão entre 10% e 30% das sanções monetárias cobradas em ações impetradas pela SEC e ações relacionadas impetradas por outras autoridades regulatórias e de aplicação da lei. O Programa também proíbe retaliação por parte de empregadores contra funcionários que fornecem informações sobre possíveis violações de valores mobiliários.

Em relatório para o Congresso elaborado pela *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC), referente ao ano fiscal de 2020, destacou-se a importância do *whistleblower program* sob a vigência do Dodd-Frank Act de 2010. Foram enaltecidas inúmeras conquistas recordes em termos de indivíduos e prêmios concedidos, reclamações processadas e denúncias recebidas, principalmente quando comparado com o ano anterior em que o número de denúncias parecia estabilizar. Os prêmios totais de denúncias no programa ultrapassaram a marca de US \$ 500 milhões, desde o início do programa. US \$ 175 milhões foram concedidos apenas no ano fiscal de 2020. A quantidade de denúncias ultrapassou o montante de 6.900; o maior número em um determinado ano. Esse número reflete um aumento de 31% em relação a 2018 – o segundo ano com maior índice – e um aumento de 130% desde o início do programa.²⁹

²⁹ Não obstante o demonstrativo positivo do relatório elaborado pela *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC), John C. Coffee Jr. destaca que a Comissão enfrentou tempos de incapacidade nos esforços de investigação, o que levou o Congresso a criar um sistema de recompensas para complementar os próprios esforços de investigação da SEC, além de instituir fortes incentivos econômicos para informar os cidadãos privados (normalmente funcionários atuais ou ex-funcionários) a voluntariamente fornecerem “informações originais” que resultam na obtenção de sanções monetárias pela SEC de mais de US \$ 1 milhão (seção 21F do Securities Exchange Act). O autor esclarece também que há uma disparidade entre o número de denúncias (mais de 18.000, no ano fiscal de 2018) e o número de destinatários dos incentivos (59). Com base nisso, conclui que apenas 1 em cada 305 denunciadores parece ser recompensado, o que levanta a possibilidade de que a SEC não seja capaz ou não queira processar ou verificar todo o material e informações confiáveis que recebe. Nesse sentido, entre 2012 e 2016, a SEC recebeu cerca de 99 denúncias, mas rejeitou sessenta e quatro delas (cerca de dois terços). Isso pode significar que muitos pedidos de indenização foram frívolos ou que a SEC resiste em compartilhar o crédito com pessoas de fora. (COFFEE JR., *op. cit.*, pp. 163/164)

O ano fiscal de 2020 também trouxe o maior número de ganhadores de prêmios na história do programa: 39 pessoas, entre elas funcionários atuais e ex-funcionários de empresas que tiveram conhecimento da conduta ilegal; pessoas de fora da empresa (*outsiders*) que forneceram análises detalhadas de irregularidades; estrangeiros que aclararam fraudes ocorridas no exterior de difícil detecção, mas impactando os investidores dos EUA e o mercado; e investidores que perderam dinheiro nas mãos de fraudadores. O maior prêmio individual do ano fiscal foi de US\$ 50 milhões, em 4 de junho de 2020, em que pese tenha sido concedido, em 22 de outubro de 2020, após o ano fiscal de 2020, o maior prêmio da história do programa: US\$ 114 milhões.

O relatório destaca ainda que, desde o início do programa até o final do ano fiscal de 2020, a execução de questões trazidas com informações de denunciante resultou em pedidos de mais de US \$ 2,7 bilhões em total de sanções monetárias, incluindo mais de US \$ 1,5 bilhão em devolução de ganhos ilícitos, sendo que mais de US \$ 850 milhões foram ou estão programados para serem devolvidos a investidores prejudicados. Ademais, oportuno destacar que a Comissão adotou emendas à regra de denúncias, que foram propostas em junho de 2018, com o objetivo de proporcionar maior transparência, eficiência e clareza, além de pretender fortalecer e reforçar o programa.³⁰

Outra importante agência independente do governo dos Estados Unidos, que apresenta um *whistleblower program* estruturado, é a Comissão de Negociação de Contratos Futuros de Commodities (*Commodity Futures Trading Commission – CFTC*). John C. Coffee Jr. esclarece que a CFTC tem se comportado de maneira distinta da SEC, porquanto tem distribuído “alertas” para a comunidade de investidores e da indústria de valores mobiliários, exaltando sua prontidão em pagar recompensas por informações, inclusive em campos bem fora de seu domínio normal, como lavagem de dinheiro, práticas estrangeiras de corrupção, informações privilegiadas e fraude de criptomoeda, não obstante também tenha agido com muita cautela no processamento de denúncias e pagamento de prêmios.³¹

Por sua vez, a Lei Sarbanes-Oxley Act (SOX) estadunidense de 2002 editada com o propósito de proteger investidores de empresas atuantes do mercado norte-americano, favorecendo a confiabilidade das divulgações feitas pelas corporações, incentiva a criação de

³⁰ U.S. Securities and Exchange Commission (SEC). 2020 *ANNUAL REPORT TO CONGRESS*: Whistleblower Program. Disponível em: <https://www.sec.gov/files/2020%20Annual%20Report_0.pdf?fbclid=IwAR3t2w0IIW4IOpFKaKn2WTciVE3nKMVc-KJgwiS7fITFC9Cx0IeOyfq2i4>. Acesso em: 11 maio de 2021.

³¹ (COFFEE JR., *op. cit.*, pp. 167).

canais de comunicação anônima e estimula a política de denúncias, inclusive mediante adoção de medidas protetivas para os denunciadores contra investidas ilegais dos empregadores. A seção 806 da SOX autoriza o *Department of Labor* a proteger o trabalhador denunciante e a acusar criminalmente os responsáveis por eventual retaliação. A seção 1107 da SOX considera crime uma pessoa retaliar intencionalmente um denunciante por divulgar informações verdadeiras a um policial a respeito de um suposto delito federal.

Encerrando o rol exemplificativo do sistema no modelo estadunidense, o qual evidencia uma cultura de difusão do sistema de *whistleblowing*, com excelentes resultados, merece destaque também o a *Whistleblower Protection Enhancement Act* (WPEA) sancionada em 2012 para estabelecer proteções para funcionários federais que divulgam evidências de perdas, fraudes e abusos no âmbito do governo federal, fortalecendo e transcendendo a previsão estabelecida pela *Whistleblower Protection Act* de 1989. Assim, expandiu a proteção ao denunciante, previu a designação de uma Ouvidoria de Proteção de Denunciadores e estabeleceu que qualquer política, formulário ou acordo de não divulgação (conhecido como NDA) deverá ser celebrado por meio de declaração pré-formulada, além de outras disposições normativas.

A exemplo das disposições legais elencadas acima, diversos outros países e blocos econômicos criaram seus próprios programas de denúncias (*whistleblower program*), exortando a preocupação em proteger o denunciante. Nesse sentido, no âmbito da *Australian Securities and Investments Commission* (ASIC), a *Corporations Act 2001* (*Corporations Act*) confere proteção a certas pessoas a fim de que seja incentivadas as denúncias. As proteções aos denunciadores foram, inclusive, ampliadas a partir de 1º de julho de 2019, incluindo a exigência de que as empresas públicas, grandes empresas proprietárias e administradores corporativos de entidades de previdência regulamentadas pela APRA-regulated tenham uma política de denúncias a partir de 01/01/2020.

No âmbito da União Europeia (UE), como medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público, o Parlamento Europeu reconhece a denúncia de irregularidades como um aspecto fundamental da liberdade de expressão e de informação, direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, cuja observância e aplicação devem ser asseguradas, inclusive mediante a proteção dos trabalhadores.

Nesse maior Bloco Econômico mundial, pode-se citar como exemplos de documentos sobre a temática a Resolução de 24 de 2017, sobre as medidas legítimas para proteger os denunciadores que agem no interesse público ao divulgarem informações confidenciais de

empresas e organismos públicos; a Resolução 1729, de 2010, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre a proteção dos autores de denúncias; a Resolução 2060, de 2015, da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa sobre a melhoria da proteção dos autores de denúncias; a Recomendação CM/Rec, de 2014, do Comité de Ministros do Conselho da Europa, de 30 de abril de 2014, sobre a proteção dos autores de denúncias, assim como o respectivo guia sucinto para a aplicação do quadro nacional, de janeiro de 2015; a Resolução 2171 de 2017 da Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa, de 27 de junho de 2017, que exorta os Parlamentos nacionais a reconhecerem o direito de denunciar irregularidades; e o Relatório de iniciativa, de 14 de fevereiro de 2017, sobre o papel dos autores de denúncias na proteção dos interesses financeiros da União Europeia.

Acrescente-se, ainda, outros importantes documentos sobre o tema. O plano de ação de luta contra a corrupção do G20, nomeadamente o respectivo guia sobre uma legislação destinada a proteger os autores de denúncias; o relatório da OCDE, de março de 2016 sobre uma proteção eficaz dos autores de denúncias; os *Guidelines on Whistleblowing* da Câmara Internacional do Comércio de 2008; e os *Recommended Principles for Whistleblowing* da Transparência Internacional de 2009. No âmbito da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), outros documentos enfatizam a necessidade de instituição desses programas.

De acordo com a OCDE, com uma série de escândalos evitáveis que varreram muitos países membros desde 2000, a proteção de denunciante tem sido cada vez mais reconhecida como uma ferramenta importante para detectar e prevenir a ocorrência de ocorrências de irregularidades. O ímpeto para promulgar leis de proteção de denunciante entre os países da OCDE foi ainda mais fortalecido pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (UNCAC) em 2005, a adoção das disposições da Recomendação Antissuborno da OCDE de 2009 sobre proteção de denunciante dos setores público e privado, seguindo o Plano de Ação Anticorrupção do G20, elaborado em Seul em 2010.

Ademais, a OCDE, em suas recomendações para combate ao suborno de funcionários públicos estrangeiros em transações comerciais internacionais, destaca ainda a necessidade de adoção de disposições e medidas para garantir a denúncia de suborno estrangeiro, de acordo com a seção IX dessa Recomendação, a qual recomenda que os canais sejam de fácil acesso; que medidas apropriadas estejam em vigor para facilitar o relato de funcionários públicos, em particular aqueles postados no exterior, direta ou indiretamente por meio de um mecanismo

interno, bem como para proteger o denunciante de boa-fé contra ações discriminatórias ou disciplinares.³²

Acerca da referida Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, aprovada pela Assembleia Geral da ONU em 2003, ratificada pelo Brasil por meio do Decreto Legislativo n. 348, de 18 de maio de 2005, e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 5.687, de 31 de janeiro de 2006, deve-se destacar que seu artigo 33 estabelece que os Estados Partes devem considerar a possibilidade de “incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis”, quando relacionados aos delitos nela previstos, como lavagem de dinheiro, suborno de funcionários públicos, malversação ou peculato, apropriação indébita ou outras formas de desvio de bens por um funcionário público, além de outras formas mandamentais de criminalização.

No mesmo norte, o Brasil é também signatário da Convenção Interamericana contra a Corrupção, aprovada por meio do Decreto Legislativo n. 152, de 25 de junho de 2002, e promulgada pelo Decreto Presidencial n. 4.410, de 7 de outubro de 2002. Essa Convenção dispõe em seu artigo 3º, §8º, que os Estados Partes devem estabelecer e zelar por sistemas de proteção aos funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive com a proteção de sua identidade.

A seu turno, a Convenção de Palermo impõe aos Estados-Partes, inclusive ao Brasil (*ex vi* do Decreto n. 5.015, de 2004), no seu artigo 8º, n. 1, “a”, a obrigação de instituição de regime interno completo de regulamentação e controle dos bancos e instituições financeiras não bancárias e, quando se justifique, de outros organismos especialmente susceptíveis de serem utilizados para a lavagem de dinheiro, com o objetivo de que se identifique o cliente, registre as operações e viabilize a denúncia de operações suspeitas.

Em âmbito doméstico, a proteção ao denunciante é ainda bastante incipiente. A título de exemplo, a Lei nº 8.429/92 proíbe que o funcionário público divulgue fato ou circunstância de que tem ciência em razão das atribuições e que deva permanecer em segredo (artigo 11, inciso III). O Código Penal, no artigo 154, tipifica a violação do segredo profissional, é dizer,

³² OECD. Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Disponível em: < <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>>. Acesso em 10 maio. 2021.

a conduta de revelar alguém, sem justa causa, segredo, de que tem ciência em razão de função, ministério, ofício ou profissão, e cuja revelação possa produzir dano a outrem.

Por sua vez, a Lei nº 8.112, de 1990, com a alteração promovida pela Lei nº 12.527, de 2011, estabelece que não poderá subsistir responsabilizado civil, penal ou administrativa de servidor que dê ciência à autoridade superior ou à outra autoridade, quando houver suspeita de envolvimento desta, acerca de informação sobre a prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública (artigo 126-A).

Neste ponto, a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019, também promoveu importantes alterações na temática. A lei previu que a possibilidade de o informante não se identificar e, caso o faça, terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo dos seus dados. Por conseguinte, foi acrescentado o artigo 4º-C e § 1º, produto da Lei nº 13.964/2019, para prever que se assegura ao denunciante as medidas de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas previstas na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, bem como a proteção contra eventuais condutas comissivas ou omissivas praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar, a exemplo de demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, entre outras. Ademais, a prática de ações ou omissões de retaliação ao informante configura falta disciplinar grave e sujeitará o agente à demissão a bem do serviço público.

Assegura-se ainda ao informante o direito subjetivo de ser ressarcido em dobro por eventuais danos materiais causados por ações ou omissões praticadas em retaliação, sem prejuízo de danos morais, desde que atua de boa-fé fé (“reportante do bem”). Nesse caso, haverá isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato. Se o denunciante apresentar, de modo consciente, informações ou provas falsas, poderá responsabilidade.

De efeito, confere-se maior dimensionamento aos sistemas de whistleblowing, no Brasil, determinou que deverá ser assegurado ao denunciante de boa-fé proteção integral contra retaliações, preservando-se a sua identidade, desde que não subsista relevante interesse público ou interesse concreto na apuração dos fatos. Estabeleceu o legislador ainda o direito à indenização correspondente ao dobro dos danos material no caso de retaliações, sem prejuízo dos danos morais.

Por fim, deve-se destacar que o denunciante tem direito à preservação de seus dados para tutela dos direitos à privacidade e à intimidade quando age no regular exercício do seu

direito. Entretanto, não subsistirá direito ao sigilo quando extrapola os limites estabelecidos para que denúncias sejam reportadas. Nesse caso, a preservação de sua identidade e de seus dados cede ante o interesse público ou mesmo ao interesse concreto para a apuração dos fatos e eventual responsabilização do denunciante que agiu de má-fé. Admitir-se-á, portanto, o tratamento desses dados para o exercício regular de direitos em sede judicial, consoante disposição explícita do artigo 7º, inciso VI, da Lei nº 13.709, de 2018.

3. O programa de reportantes para enfrentamento à corrupção no Brasil

No Brasil, especificamente no âmbito do mercado de capitais, a instituição de meios para receber denúncias, inclusive sigilosas, internas e externas à companhia, em matérias relacionadas ao escopo das atividades da Comitê de Auditoria Estatutário (CAE) é estabelecido pelo artigo 31-B, da instrução CVM nº 308, de 14 de maio de 1999, com as alterações introduzidas pelas instruções CVM nº 509/2011.

No âmbito do mercado cambial, outro segmento do mercado financeiro, dispõe a Resolução BACEN nº 4859, de 23/10/2020 estabelece, em seu artigo 2º, que as instituições financeiras e as demais instituições autorizadas a funcionar pelo Banco Central do Brasil devem “disponibilizar canal de comunicação por meio do qual funcionários, colaboradores, clientes, usuários, parceiros ou fornecedores possam comunicar, sem necessidade de se identificarem, situações com indícios de ilicitude de qualquer natureza, relacionadas com as atividades da instituição”.

A Lei Anticorrupção (Lei Federal n. 12.846/2013), entretanto, pode ser considerada o marco legislativo dos canais de denúncia, no ordenamento pátrio, ante a amplitude que o tema alcançou. Ao estabelecer novas regras de observância obrigatória no âmbito de um programa *de compliance*, elenca esse programa como fator atenuante de aplicação de sanção por eventual infração administrativa, desde que existam efetivos mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica.

No âmbito de sua norma regulamentadora, o Decreto Federal n. 8.420/2015, há expressa referência aos canais de denúncias como instrumentos parâmetro para avaliação da efetividade de um programa de compliance. Segundo o artigo 42, inciso X, desse Decreto, é também parâmetro de avaliação a existência ou não de “canais de denúncia de irregularidades, abertos

e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciante de boa-fé”.

Essa mesma normatividade é refletida na Lei 7.753/17 do Estado do Rio de Janeiro, que dispõe sobre a instituição do Programa de Integridade nas empresas que celebrarem alguma espécie de ajuste com a administração pública do Estado do Rio de Janeiro, quando o seu valor for superior a R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para obras e serviços de engenharia e a R\$ 650.000,00 (seiscentos e cinquenta mil reais) para compras e serviços, mesmo que na forma de pregão eletrônico, e o prazo do contrato seja igual ou superior a 180 (cento e oitenta) dias.

A exigência de existência de canais de denúncia no âmbito de programas de compliance, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, é imposta também para pedidos de incentivos fiscais. Segundo a Portaria nº 005/2019, da Companhia de Desenvolvimento Industrial do Estado do Rio de Janeiro (Codin), as sociedades empresárias, exceto microempresas e empresa de pequeno porte com faturamento anual inferior a R\$ 4.800.000,00, que apresentem Carta Consulta à Codin devem possuir um programa de integridade em funcionamento que contem com a existência de canal de denúncia (artigo 3º, II).

A Lei Federal das estatais, Lei n. 13.303/2016, também faz menção ao canal de denúncia como produto de um código de conduta e de integridade “que possibilite o recebimento de denúncias internas e externas relativas ao descumprimento do Código de Conduta e Integridade e das demais normas internas de ética e obrigacionais” (artigo 9º, § 1º).

No âmbito do Tribunal de Contas da União (TCU), o Referencial de combate à fraude e corrupção, aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública, estabelece que a política de combate à fraude e corrupção deve prever “garantias de sigilo e de não retaliação ao denunciante, além de diretrizes de como denúncias devem ser apuradas”, inclusive incentivando terceiros a registrarem, por meio de canais de denúncias, “indicações de condutas fraudulentas ou corruptas envolvendo a organização ou pessoa relacionada a ela.” Ademais, registra que:

A organização deve tomar medidas para assegurar que os denunciante se sintam confortáveis em denunciar, proporcionando a eles a oportunidade do anonimato, se preferirem. A facilidade em denunciar é ponto-chave na eficiência e eficácia do canal de denúncias. No caso do recebimento de uma denúncia anônima, a organização deve, preliminarmente e em caráter sigiloso, antes de instaurar um processo formal, adotar medidas informais tendentes a apurar a verossimilhança dos fatos denunciados. Após essa apuração preliminar e sumária, caso a organização se convença de que há uma

razoável probabilidade de serem verdade os fatos denunciados, deve então instaurar, de ofício, um processo formal de investigação, totalmente desvinculado da denúncia.³³

Outro importante programa de denúncia estatal, sem prejuízo da comunicação formalmente endereçada à própria pessoa jurídica, é disciplinado na Lei nº 13.608/2018, que estabeleceu que os “Estados são autorizados a estabelecer serviço de recepção de denúncias por telefone, preferencialmente gratuito, que também poderá ser mantido por entidade privada sem fins lucrativos, por meio de convênio” (artigo 2º), bem como poderão ser concebidas formas de “recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos” (artigo 4º), assegurando-se o sigilo dos dados do informante (artigo 3º).

Mais recentemente, a Lei n. 13.964, de 24 de dezembro de 2019 ampliou as proposições desses sistemas de *whistleblowing*. Doravante, impõe-se a instituição desse sistema não apenas para a administração direta, mas também para administração indireta – autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia –, que deverão manter “unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público” (artigo 4º-A, *caput*, inserido pela Lei n. 13.608/2018).

Importante fazer referência, ainda, aos trabalhos desenvolvidos pela Estratégia Nacional de Combate a Corrupção – ENCCLA –, que é considerada o maior arranjo de agentes privados, de órgãos, de entidades e de instituições públicas de todos os Poderes para combate aos crimes de colarinho branco no país, por meio de diversas ações e metas elaboradas, consensual e anualmente, para capacitação de agente, instituição de medidas e instrumentos e difusão de informações de inteligência e de racionalização das atividades investigativas.

Na XVIII Reunião Plenária da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, realizada em Brasília/DF, de 1º a 04 de dezembro de 2020, editou-se a recomendação de que seja disponibilizado “canais efetivos a agentes públicos e à população em

³³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F73726BE9017446E3F3D55DC5>>. Acesso em: 09 maio 2021.

geral, para denúncias de irregularidades, com a correspondente manutenção de órgãos encarregados das providências necessárias”.³⁴

Cite-se também a ação nº 4, do ano de 2016, que estabelece, como estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro, a necessidade de elaboração de diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e *whistleblower*. Acerca dessa ação, o coordenador da Ação nº 4, no ano 2016, elaborou estudo complementar no qual destacou que o sistema jurídico brasileiro não apresenta codificada a figura do *whistleblower*, como ocorre em outros países. Ademais, o próprio conceito enfrenta dificuldades, “que se iniciam com a própria tradução do termo, e que vão ao final desafiar o legislador na construção de um “programa de whistleblower”, ao qual deve interessar apenas fatos relevantes, ou seja, violações importantes de uma determinada norma, identificáveis a partir de informações lógicas que permitam, sob um juízo crítico, a conclusão provisória de que há interesse público suficiente para investigação ou procedimento de esclarecimento dos fatos.”³⁵

4. O tratamento dos dados pessoais

Os dados do denunciante e do denunciado estão sujeitos a proteção porque são conteúdos iminentes aos direitos à privacidade, à intimidade e ao sigilo de dados (artigo 5º, incisos X e XII, da Constituição da República). Assim, as empresas devem possuir regras que assegurem a proteção de dados do denunciante que reportou a irregularidade ou ilicitude, porquanto necessária para o próprio êxito do objeto da investigação, bem como devem assegurar a proteção dos dados também do denunciado quando do trata-los para atender aos interesses legítimos.

Expor tais sujeitos não é apenas violar o núcleo material dos referidos direitos fundamentais, mas também comprometer a efetividade do programa ao obstaculizar a detecção e a investigação dos fatos reportados, porquanto o receio de retaliação poderá inibir o denunciante de agir, principalmente quando o denunciado é pessoa próxima a ele ou até mesmo um superior no âmbito interno corporativo.

³⁴ BRASIL. ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Ações de 2021, op. cit.

³⁵ Ibidem – Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil, ROCHA, Márcio Antonio. 2016, p. 3.

O tratamento, por qualquer meio, dos dados relacionados a pessoas físicas está regulado na Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais – LGPD – (Lei n. 13.709, de 2018). Esse diploma segue as pautas de proteção de dados, nos meios digitais, estabelecidas no Regulamento Geral de Proteção de Dados (*General Data Protection Regulation – GDPR*) da União Europeia, que substituiu a Diretiva Europeia de Proteção de Dados Pessoais n. 95/46/EC, para estabelecer as regras relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados (artigo 1º).³⁶

A LGPD determina que qualquer pessoa – natural ou jurídica, de direito público ou privado – que realize qualquer operação com dado de pessoa física identificada ou identificável deve observar os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, submetendo-se a um novo rol de deveres para proteção de dados pessoais.

A LGPD é aplicável, segundo o artigo 3º da LGPD, às operações de tratamento de dados realizadas no território brasileiro e àquelas ocorridas fora do território nacional quando tiver por objetivo a oferta ou o fornecimento de bens ou serviços ou o tratamento de dados de indivíduos localizados no território nacional; ou os dados pessoais disserem respeito à pessoa que se encontre no Brasil no momento da coleta.

A nova disciplina legal insere, ainda, ao catálogo de deveres de conformidade a necessidade de observância do adequado tratamento dos dados pessoais, com a revisitação da disciplina inserida nos códigos de ética e nos regulamentos internos e a capacitação dos funcionários, bem como o comprometimento da alta gestão e da pessoa a quem compete essa função de tratamento dos dados pessoais dentro da empresa, inclusive para revisar contratos ou procedimentos em curso que envolvam dados pessoais.

O operador de dados pessoais deve provar que o consentimento para tratamento de dados foi obtido em conformidade com o disposto na LGPD (artigo 8º, §2º, da LGPD). Ademais, o compartilhamento de dados pessoais com outros controladores exige o consentimento específico do titular, ressalvadas as hipóteses de dispensa do consentimento previstas na LGPD (artigo 7º, §5º, da LGPD). O controlador deve atender a solicitação da autoridade nacional para elaborar relatório de impacto à proteção de dados pessoais – semelhante à *Data Privacy Impact Assessment* da GDPR (artigo 4º, §3º; artigo 10º, §3º; artigo 38 da LGPD), bem como deve informar previamente ao titular sobre as

³⁶ Vale destacar que a proteção de dados é assunto constante de debate em diversos segmentos da comunidade internacional. Nesse sentido, a Organização dos Estados Americanos também trabalha o tema da proteção de dados pessoais e possui documentos sobre o assunto.

mudanças de finalidade para o tratamento de dados pessoais não compatíveis com o consentimento original, podendo o titular revogar o consentimento, caso discorde das alterações (artigo 9º, §2º, da LGPD), sem prejuízo das demais obrigações dispostas na LGPD.

A LGPD, com a alteração promovida pela Lei nº 13.853, de 2019, estabeleceu uma Política Nacional de Proteção de Dados Pessoais e da Privacidade que seguirá diretrizes da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), órgão da administração pública federal, integrante da Presidência da República, que detém autonomia técnica e decisória para exercer as competências do artigo 55-J da LGPD, inclusive para fiscalizar e aplicar sanções em caso de tratamento de dados realizado em descumprimento à legislação, mediante processo administrativo que assegure o contraditório, a ampla defesa e o direito de recurso; e editar regulamentos e procedimentos sobre proteção de dados pessoais e privacidade, bem como sobre relatórios de impacto à proteção de dados pessoais para os casos em que o tratamento representar alto risco à garantia dos princípios gerais de proteção de dados pessoais previstos nesta Lei.

Entretanto, vale destacar que o tratamento de dado pessoal – a LGPD define dado pessoal como “informação relacionada a pessoa natural identificada ou identificável;” – poderá ser realizado não apenas no caso de fornecimento de consentimento pelo titular, mas também nas demais hipóteses explicitadas pelo artigo 7º, da LGPD, como para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador; para o exercício regular de direitos em processo judicial, administrativo ou arbitral, esse último nos termos da Lei nº 9.307, de 23 de setembro de 1996 (Lei de Arbitragem); e quando necessário para atender aos interesses legítimos do controlador ou de terceiro, exceto no caso de prevalecerem direitos e liberdades fundamentais do titular que exijam a proteção dos dados pessoais. Em todo caso, as atividades de tratamento de dados pessoais deverão observar a boa-fé e os seguintes princípios enunciados no artigo 6º da LGPD.

De efeito, no âmbito de um sistema de *whistleblowing* capaz de resultar na coleta e necessário tratamento de dados, seja no âmbito interno do agente econômico em decorrência do funcionamento de um programa de *compliance*, seja na seara pública para responsabilização do agente nas mais variadas esferas, devem ser protegidos os direitos fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural, observando-se à disciplina jurídica trazida pela LGPD.

Entretanto, as operações realizadas com dados pessoais e imprescindíveis para esse sistema de *whistleblowing*, estarão legitimadas, nos termos do artigo 7º, IX, da LGPD, porquanto o tratamento desses dados ocorrerá no interesse legítimo do controlador (pessoa natural ou

jurídica, de direito público ou privado, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais) ou de terceiro, hipótese em que não subsiste direito ou liberdade fundamental do titular cuja proteção prepondere sobre direitos e liberdades fundamentais do titular dos dados.

Como destaca o artigo 10 da LGPD, o legítimo interesse do controlador poderá fundamentar tratamento de dados pessoais para finalidades legítimas, consideradas a partir de situações concretas, que incluem, mas não se limitam ao apoio e promoção de atividades do controlador; e à proteção, em relação ao titular, do exercício regular de seus direitos ou prestação de serviços que o beneficiem, respeitadas as legítimas expectativas dele e os direitos e liberdades fundamentais, nos termos desta Lei.

Não se olvide ainda que, se o programa de denúncias for produto de um programa de integridade instituído em virtude de uma política autorregulatória (ou corregulatória) ou metarregulatória, no qual o Estado condiciona certas operações à instituição do programa ou impõe à sua instituição por meio de normas jurídicas a serem observadas, invariavelmente, o tratamento de dados pessoais, inclusive os sensíveis, estará legitimado por força do disposto nos artigos 7º, II, e 11, inciso II, a, da LGPD, que são expressos ao admitir esse tratamento para o cumprimento de obrigação legal ou regulatória pelo controlador, o que permite também a conservação dos dados mesmo após o término de seu tratamento, no âmbito e nos limites técnicos das atividades (artigo 16 da LGPD).

Ademais, o tratamento de dados pessoais pode ser realizado pela administração pública, para uso compartilhado de dados necessários à execução de políticas públicas previstas em leis e regulamentos ou respaldadas em contratos, convênios ou instrumentos congêneres, observadas as disposições da LGPD acerca do tratamento de dados pessoais pelo Poder Público, consoante artigo 7, III, da LGPD.

Nota-se que o próprio Poder Público, conquanto não possa transferir às entidades privadas dados pessoais constantes de bases de dados a que tenha acesso, poderá fazê-lo quando “a transferência dos dados objetivar exclusivamente a prevenção de fraudes e irregularidades, ou proteger e resguardar a segurança e a integridade do titular dos dados, desde que vedado o tratamento para outras finalidades” (artigo 26, §1º, V, da LGPD).

Não obstante essa legitimidade, deve-se destacar, por fim, que o tratamento de dados baseado no legítimo interesse do controlador restringe-se apenas aos dados pessoais estritamente necessários para a finalidade pretendida. Ademais, o controlador deverá adotar

medidas para garantir a transparência do tratamento de dados baseado em seu legítimo interesse, facultando-se à autoridade nacional a solicitação de relatório de impacto à proteção de dados pessoais, quando o tratamento tiver como fundamento seu interesse legítimo, observados os segredos comercial e industrial.

5. Conclusão

Os sistemas de *whistleblowing* são produtos da política globalizada de integridade empresarial estabelecida para assegurar a transparência e a segurança no ambiente público e econômico privado, além de conferir préstimos ao fortalecimento da governança corporativa (*corporate governance*). São, portanto, resultado de um compromisso ético-normativo concebido para dar concretude aos objetivos internos da empresa e também para conferir confiança ao mercado, à própria sociedade, aos parceiros contratantes e às partes interessadas (*stakeholders*).

Esses sistemas atuam para fortalecer os mecanismos de controles internos de monitoramento de *compliance* para detecção de irregularidades, correção dos fatores que possam ter contribuído para sua ocorrência e adoção de providências para mitigação de danos à imagem, às operações e ao patrimônio empresarial, bem como para sancionamento dos responsáveis pelas transgressões, irregularidades ou ilícitos. O adequado funcionamento exige uma política capaz de estimular as denúncias, internas ou externas, predicando o comportamento como imprescindível para o ambiente empresarial e para a consecução dos interesses do Estado, sem qualquer pecha de um comportamento desleal.

Nessa esteira, o procedimento de denúncias (*whistleblower procedures*) deve elencar diretrizes que denotem a concretude da política para denunciante, mediante um programa institucionalizado bem divulgado (*disclosure*) de contribuição plural de reportantes, com previsões acerca de recompensas e de proteção da privacidade e intimidade do reportante, além dos meios de recepção e tratamento seguros das informações recebidas, inclusive que favoreçam eventuais confissões sobre a prática de irregularidades ou atos ilícitos, sem olvidar a necessidade de estabelecer filtros para as divulgações de informações imprecisas, infundadas, prejudiciais ou imbuídas de má-fé.

No âmbito privado, a instituição de *whistleblower program* é uma necessidade imanente ao programa de *compliance* para realização de sua finalidade repressiva, tendente a apurar fato detectado, corrigi-lo e sancionar os responsáveis. Não se concebe um ambiente corporativo

ético e íntegro sem o imprescindível espaço para recebimento de denúncias, os canais de denúncias (*hotlines*), sobre os mais variados fatos que se antagonizam aos códigos de ética e de condutas, bem como às disposições normativas às quais se submete o agente econômico. A inexistência ou o mau funcionamento de canais abertos e bem estruturados para denúncias compromete o programa de integridade, assumindo feições de um programa de fachada ou de ambiente de *non-compliance*, comprometendo a boa governança.

No setor público, verifica-se um movimento global de exortação e instituição *whistleblower program* para que irregularidades e/ou ilícitos sejam descobertos apurados, a exemplo das agências norte-americanas *Internal Revenue Service (IRS)*, *U.S. Securities and Exchange Commission (SEC)* e *Commodity Futures Trading Commission (CFTC)*. Em cenário internacional, edificaram-se, inclusive, *guidelines on whistleblowing* aplicados ao ambiente público e privado para ajudar as empresas a estabelecer e implementar programas de denúncia efetivos, com abertura a todos os funcionários que estejam em posição de relatar ocorrências graves, sem medo de retaliação ou de ação discriminatória ou disciplinar.

Nessa esteira, a proteção ao denunciante é um pressuposto essencial ao funcionamento *whistleblower program*, observando-se todas as enunciações internacionais de *soft law* e *hard law* sobre o tema a fim de assegurar o funcionamento do programa. Assegura-se, nessa ordem de ideias, a privacidade ao denunciante do bem, por meio da proteção de seus dados, que somente poderão ser utilizados em hipóteses excepcionais, bem como confere-lhe direito à proteção trabalhista ou funcional, a reparação por eventuais danos materiais ou morais e outras medidas tendentes a fazer cessar ou inibir outras retaliações.

6. Referências Bibliográfica

Association of Certified Fraud Examiners. *Report to the nations on occupational fraud and abuse. Global fraud study*, 2016, p. 4. Disponível em: <<https://www.acfe.com/rtn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf>>.

BANISAR, David. *Whistleblowing: International Standards and Developments*. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1753180>.

BRASIL. Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. ENCCLA:

Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Ações de 2021. Brasília: 2021. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>.

_____. Supremo Tribunal Federal (STF). Ação Penal 470 de Minas Gerais. Plenário. Relator: Ministro Joaquim Barbosa. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/cms/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=220033>>.

_____. Tribunal de Contas da União. Referencial de combate a fraude e corrupção: aplicável a órgãos e entidades da Administração Pública. Disponível em <<https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A81881F73726BE9017446E3F3D55DC5>>.

_____. Secretaria Nacional de Justiça do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Departamento de Recuperação de Ativos e Cooperação Jurídica Internacional. ENCCLA: Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro: Ações de 2021. Brasília: 2021. Disponível em: <<http://enccla.camara.leg.br/acoes>>. Acesso em: 10 de maio 2021.

_____. Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil, ROCHA, Márcio Antonio. 2016, p. 3.

CALLAND, R. 2004. Whistleblowing Around the World and in South Africa: Some Critical Observations. Paper read at the Institute for Directors Breakfast. 6 October 2004.

COFFEE JR., John C. *Corporate Crime and Punishment: The Crisis of Underenforcement*. Ed. Editores Berrett-Koehler. Oakland, CA. 2020.

_____. *The Acquiescent Gatekeeper: Reputational Intermediaries, Auditor Independence the Governance of Accounting*. Columbia Law School, The Center for Law and Economic Studies, Working Paper n° 191, May 21, 2001.

DEHN, Guy. (2002). *Whistleblowing: A New Perspective*. In.: *Whistleblowing International Network*. Disponível em: <https://whistleblowingnetwork.org/WIN/media/pdfs/Fraud-corruption-EUR-PCaWReport2000corruptiongdEC-2000.pdf>.

FREITAS, Vladimir Passos de. *O whistleblower (informante do bem) na ordem jurídica brasileira*. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2019-nov-03/whistleblower-informante-bem-ordem-juridica-brasileira>.

GREENBERG, J. and Baron, R.A. 2003. *Behaviour in Organizations*. (Eight edition). New Jersey: Prentice Hall.

INTERNATIONAL CHAMBER OF COMMERCE – ICC. *ICC guidelines on whistleblowing*. Disponível em: <https://iccwbo.org/content/uploads/sites/3/2008/06/ICC-Whistleblowing-Guidelines.pdf>.

LASCURAÍN, Juan Antonio. *Compliance, debido control y unos refrescos*. In: *El Derecho Penal Económico em la era Compliance, org. Luis Arroyo Zapatero e Andán Nieto Martín*, Tirant lo Banch, Valência, 2013.

NAÇÕES UNIDAS. *The United Nations Convention against Corruption: resource guide on good practices in the protection of reporting persons*. p. 1. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/corruption/Publications/2015/1504741PersonGuideeBook.pdf>.

OECD. *G20 Anti-Corruption Action Plan*. Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation. Disponível em: <https://www.oecd.org/corruption/48972967.pdf>.

_____. Recommendation of the Council for Further Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions. Disponível em: <https://www.oecd.org/daf/anti-bribery/44176910.pdf>.

PAULINO, Hélder Lacerda. *O criminal compliance e os sistemas de whistleblowing*. In: SAAD-DINIZ, Eduardo; CASAS, Fábio; COSTA, Rodrigo de Souza (Org.). *Modernas técnicas de investigação e justiça penal colaborativa*. São Paulo: LiberArs, 2015.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. *International Principles for Whistleblower Legislation*. 2013. Disponível em: <https://images.transparencycdn.org/images/2013_WhistleblowerPrinciples_EN.pdf>.

_____. *A BEST PRACTICE GUIDE FOR WHISTLEBLOWING LEGISLATION*. 2018. Disponível em: <<https://www.transparency.org/en/publications/best-practice-guide-for-whistleblowing-legislation>>.

U.S. Securities and Exchange Commission (SEC). *2020 ANNUAL REPORT TO CONGRESS: Whistleblower Program*. Disponível em: <https://www.sec.gov/files/2020%20Annual%20Report_0.pdf?fbclid=IwAR3t2w0_IIW4IOpFKaKn2WTciVE3nKMVc-KJgwiS7fITFC9Cx01eOyfq2i4>.