Linha ética: denúncia, denunciante e canal de denúncias
Tiago Cripa Alvim e André Castro Carvalho

Estrutura do artigo

1. Introdução: abordagem da terminologia
2. A denúncia
- **a. O que é? Conceituações e objetivos**
- **b. Elementos da denúncia**
  - **i. Obrigação de denunciar?**
  - **ii. Diferença entre as outras atividades de delação ou informe**
- **c. Consequências da denúncia**
- **d. Denúncia e compliance**

3. O denunciante
- **a. O denunciante "de boa-fé"**

4. Canal de denúncia e programas de denúncia
- **a. Canais de denúncias ou Linhas Éticas**
- **b. Canal de denúncia como parte do controle interno**
- **c. Programas de denúncia**
- **d. Sobre as "recompensas" ao denunciante**
- **e. A proteção ao denunciante**
  - **i. Histórico da interpretação judicial da proteção ao denunciante**
    1. **Visão do setor privado**
    2. **Visão dos direitos individuais**
    3. **Visão de política pública**
- **f. Comunicação e sua importância para as linhas éticas**

5. Os efeitos e a efetividade das denúncias
- **a. Tratamento das denúncias**
- **b. Quem trata as denúncias**
- **c. Efetividade**
- **d. Canais de denúncia no Brasil**
  - **i. Legislação sobre a matéria**
  - **ii. As diretrizes práticas do Tribunal de Contas da União – TCU**

Conclusão

-x-x-x-

Estrutura do artigo

Inseridos no espírito que orienta este *Manual de Compliance no Brasil*, tratamos neste texto de conceitos de denúncia e canais de denúncia de forma abrangente e com abordagem que torne fácil e ágil o acesso às informações mais basilares e relevantes dessa atividade.

De início, tratamos de alguns aspectos da terminologia relacionada ao assunto; depois, definimos o tema e colocamos as razões que autorizam a prática. Em seguida, abordamos a denúncia em si e, adiante, tratamos daquele que a realiza e as condições que o cercam. Por fim, ocupamo-nos dos canais de denúncia.

A denúncia, como outros assuntos, é tratada por diferentes campos do conhecimento; pelas suas características, cortes metodológicos que removessem os aspectos não-jurídicos tornariam mais árduo o entendimento do tema e empobreceria este trabalho. Temos aqui,

mescladas, considerações tomadas com base nas ciências jurídicas, de gestão, contábeis e de auditoria, além de elementos práticos da denúncia.

1. Introdução: abordagem da terminologia

Vale aqui retomar parte da abordagem que já tratamos anteriormente[1] e atualizá-la: os termos mais empregados para tratar do tema deste artigo são*whistleblowing* (em tradução literal do inglês, *assoprar o apito*) e*whistleblower*.

Fugindo da exclusiva literalidade (que não nos é útil neste caso), *whistleblowing* pode ser entendido como o termo*denúncia*[2]. Na acepção dada pela Transparência Internacional, denúncia se refere ao relato interno das condutas observadas[3]. O termo em português também pode ser entendido como *declaração ou comunicação a respeito de algo que se mantinha secreto* ou *ato verbal ou escrito pelo qual alguém leva ao conhecimento da autoridade competente um fato contrário à lei, à ordem pública ou a algum regulamento e suscetível de punição*[4].

Ainda nesse sentido, a denúncia pode ser o relato voluntário de uma transgressão a um ente externo[5]. Também se denomina *whistleblowing* o relato de alguém interno a uma instituição a um jornalista que decide tornar públicas tais informações – qualificando-se seu agente como *fonte jornalística*. Há, ainda, definições que não consideram o receptor, mas apenas a qualidade do agente e a sua ação[6]. Percebe-se o contraste entre a primeira definição, que enfoca o trânsito *interno* da informação, e as últimas, que tratam do trânsito da informação para além dos entes relacionados ao evento, isto é, de receptores *externos* dessas informações[7]. Levaremos em consideração todos esses sentidos, que se complementam na prática do instituto, embora boa parte das nossas considerações seja formulada sobre as denúncias realizadas no seio das organizações.

Já aquele que pratica o ato, o *whistleblower*, seria traduzido de forma simples como *denunciante*. Como a palavra ainda pode carregar conotação pejorativa, trazendo carga negativa a um termo que, na sua origem, semanticamente, não a possui, utiliza-se comumente

---

[1] CARVALHO, A. C., ALVIM, T.C. Whistleblowing no ambiente corporativo – Standards internacionais para sua aplicação no Brasil. In: *Compliance, gestão de riscos e combate à anticorrupção: Integridade para o desenvolvimento*. Fórum, 2018.

[2] Na Itália, por vezes, o termo *denúncia (denuncia)* é seguido do adendo "*de malfeitos*" (*dimalaffare*), o que fornece ao receptor ideia sobre a natureza do conteúdo denunciado. Ver exemplos de utilização dos termos em: <http://www.repubblica.it/politica/2017/10/18/news/corruzione_oggi_il_si_al_senato_sul_whistleblowing-178604296/?ref=search>. Acessoem 17 jan 2018.

[3] TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *The business case for "speaking up*": how internal reporting mechanisms strengthen private-sector organisations. Berlin: Transparência Internacional, 2017.

[4] DENÚNCIA. In: *Grande Dicionário Houaiss*. Disponível em <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>. Acessoem 24 jan 2018.

[5] JUBB, P., Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation, *Journal of Business Ethics* 21, 77-94, 1999, *apud* BANISAR, D. Whistleblowing: International Standards and Developments. In: *Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society,* I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011, p.2. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1753180>. Acesso em 16 jan 2018.

[6] "O *whistleblowing* pode ser definido como a divulgação de informações por um membro ou ex-membro de uma organização que seja indício de conduta ilegal ou imoral na organização que não seja do interesse público". BOATRIGHT, J. R. *Ethics and Conduct of Business*, 2ª edição, Prentice Hall, 1997, p.112.Tradução livre.

[7] BOATRIGHT, J. R., op. cit., p. 113.

a expressão *denunciante de boa-fé*[8]. Neste artigo, contudo, utilizaremos essencialmente o termo*denunciante*, pelas razões que colocamos à frente. O termo *reportante*, embora menos comum nas referências brasileiras sobre o tema, também se mostra como apropriado[9][10].

Logo, o denunciantepode ser o empregado que, porventura, reportar a informação à qual tem acesso tanto (i) ao departamento da empresa em que trabalha, (ii) uma dada autoridade pública ou (iii) a um jornalista ou veículo de mídia. Percebe-se que o ato de reportar importa mais que o destino da informação.

Tratamos a seguir das características relacionadas às expressões referidas.

2. A denúncia

Esclarecidos os termos empregados, vale indicar com linhas mais definidas o que é a denúncia, seus fundamentos e consequências.

a. O que é? Conceituações e objetivos

O *assoprar o apito*– ou, simplesmente, *apitar* – nos remete às atividades dos árbitros em esportes ou dos agentes de trânsito[11]. Tanto em um quanto noutro exemplo temos a suposição de um erro ou infração, configurado por um fazer ou um não fazer. Contudo, nesses exemplos, temos que o *apitador* é o responsável pela aplicação da sanção àquele que erra: quem percebe o erro e quem apena seu responsável é o mesmo agente.

Na denúncia, os papéis são diferentes: há aquele que percebe algo que lhe pareça reprovável e outra pessoa que recebe tal informação. A denúncia, portanto, é o aviso, o alerta lançado para a avaliação de outremsobre algo que pode parecer passível de responsabilização. O cerne da denúncia, portanto, é a revelação de informação para análise e tratamento[12]paraquem tenhapotencial para "retificar a transgressão"[13].

O fato a ser reportado pode se situar em uma vasta gama de ações ou inações inapropriadas: cometimento de fraudes em geral; atos de corrupção *lato sensu*; atuação ou não atuação em

---

[8] A adoção da expressão atualiza nosso posicionamento anterior e se dá em razão da maior aceitação, no Brasil, do termo *denunciante* e também à menção ao termo na Lei nº 12.846/2013 (art. 7º) e em seu regulamento, o Decreto nº 8.420/2015 (arts. 41 e 42), e na Lei nº 13.608/2018.

[9] Termo sugerido pela Juíza Federal Taís Schilling Ferraz, sendo adotado em reuniões e no anteprojeto da Estratégia Nacional de Combate a Corrupção – ENCCLA. Sobre o tema, cf. ROCHA, M.A. *Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil*. Biblioteca virtual da ENCCLA, 2016. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/whistleblower-1/subsidios-para-implantacao-de-programas-de-whistleblower-no-brasil/view>. Acesso em 20 jan 2018, primeira nota de rodapé.

[10] A norma francesa anticorrupção (Lei nº 2016-1691, de 2016, chamada de *LoiSapin II*), que também se ocupa do tema, usa o termo *lanceur d'alerte*, ou *lançador de alerta* em tradução literal, o qual expressa bem o papel do denunciante. Ver em: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=LEGITEXT000033561874&dateTexte=20180129>. Acesso em 29 jan 2018.

[11] ROCHA, M.A., op. cit, fls. 3 e 4.

[12] CALLAND, R., DEHN, G. (coord.), *Whistleblowing Around the World: Law Culture and Practice*, ODAC and PCaW, 2004, *apud* BANISAR, D. "Whistleblowing: International Standards and Developments". In: *Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society,* I. Sandoval, (coord.), World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011, p. 3. Disponível em <http://ssrn.com/abstract=1753180>. Acesso em 16 jan 2018.

[13] JUBB, P., op. cit. Note-se o emprego do termo "retificar", que pode significar a adoção de medidas tanto *interna* quanto *externa corporis*, alinhada com sentido mais amplo do instituto.

não conformidade com regulação externa ou interna à instituição; atos inapropriados de gerência e gestão de pessoas; ações ou inações que representem ou possam representar conflitos ou transgressões éticas; atos que atentem contra a dignidade de outrem.

O *primeiro* elemento do *whistleblowing*, portanto, é a sabença ou suposição da existência de ação ou inação tida como inapropriada. A ação em si pode ser presente, passada ou continuada. É dizer: pode ser ação pontual, localizada no presente ou no passado; ou ação repetida, já encerrada ou ainda em andamento. A ciência de terceiro das transgressões perpetradas pode tanto ser concomitante quanto posterior às ações; pode haver, inclusive, um pré-conhecimento, se teve acesso a informações sobre eventual planejamento da prática dos atos irregulares.

O *segundo* elemento são os componentes que autorizam a denúncia: boa-fé e bases razoáveis – encontrados no art. 33 da Convenção das Nações Unidas (ONU) contra a Corrupção[14], de 2004. Ressaltamos que o termo *boa-fé*, no nosso entender, tem significado restrito à*não participação no ato*– voltamos ao ponto adiante neste texto. Já a expressão *bases razoáveis*[15] tenta agregar à denúncia características de seriedade e de discernimento ao ato do denunciante; quer-se algo mais robusto para averiguação, como o presenciar de uma ação ou o acesso a documentos que possam ser tidos como indícios, evitando reportar impressões ou sentimentos com fundamentos frágeis ou de cunho meramente de retaliativo. São *bases razoáveis* que levam à *verossimilhança* da denúncia, promovendo seu adequado tratamento. Apesar disso, o avaliador não deve se fechar a denúncias improváveis, visto que o fraudador pode executar ações incomuns e pouco prováveis, exatamente com vistas a evitar sua detecção.

O *terceiro* elemento – que é regra, embora não absoluta – é a distinção entre o reportante e aquele que recebe a informação. A exceção a essa regra, de certa forma, dá-se nos casos em que o reportado, por outro meio que não o recebimento direto de comunicação de terceiro, tem acesso à informação cujo tratamento é de sua responsabilidade. A depender do sistema de tratamento de denúncias, pode ser designada outra pessoa ou equipe da mesma instituição – ou mesmo pessoa física ou jurídica externa – para o endereçamento da questão por meio dedefinição prévia da árvore de motivos e encaminhamento quando da estruturação do canal de denúncias.

O *quarto* componente pede que o informado tenha capacidade e poderes para tratar a informação recebida – seja esse tratamento a análise direta ou a transmissão da mensagem recebida a quem detenha capacidade de análise e encaminhamento da questão apresentada. A ação de reportar o erro alheio possui, no seu cerne, a expectativa razoável do denunciante de que sua mensagem seja recebida por quem tenha atribuição institucional para uma ou outra ação – em outros termos, "a informação deve ser revelada de forma que se possa razoavelmente esperar que produza uma mudança desejada"[16]. A ausência dessa expectativa fere de morte o instituto: a expectativa de uma análise efetiva da denúncia é o primeiro e principal elemento a atrair o possível denunciante para a prática.

---

[14] Disponível nas seis línguas oficiais da ONU em: <https://www.unodc.org/unodc/en/corruption/tools_and_publications/UN-convention-against-corruption.html>. Acessoem 19 jan 2018.

[15]Tambémreferidapor TRUELSON, J. A. em Whistleblower protection and the Judiciary. In: *Handbook of Administrative Ethics*. 2ª ed., COOPER, T.L. (coord.), Taylor and Francis, 2001.p. 408.

[16] BOATRIGHT, J. R., op. cit., p. 113, tradução livre.

É crucial, relativamente ao tema, que a denúncia formulada possa versar sobre atos praticados em todos os níveis e áreas da empresa, incluindo aqueles executados por membros da alta administração. É dizer: não deve haver campo de vedação para a atividade de *whistleblowing*; não deve haver áreas isentas do recebimento de denúncias – o que permitiria considerar que tais áreas fossem "blindadas", isoladas dos sistemas de controle interno da organização. Essa eventual cisão, além de injusta e prejudicial à integridade da organização, criaria clivagem importante entre setores *sindicáveis* e *não sindicáveis*, gerando clima organizacional de disputa, que traria dificuldades adicionais à gestão e à busca de resultados.

b. Elementos da denúncia

A denúncia que preencha os requisitos de qualidade (verossimilhança e nível adequado de informações) pode ser considerada como uma "boa" denúncia. Ou seja, é aquela na qual o denunciante sabe suficientemente bem sobre o assunto e está disposto a informar tudo o que sabe. Essa segue, usualmente, elementos sobre sete quesitos conhecidos como *5W2Hs*,acrônimodo idioma inglês para os termos *what, who, why, where, when, how, howmuch*:

1. **O quê**: o que está sendo fraudado e corrompido?
2. **Quem**: quem é ou quem são os fraudadores e corruptos?
3. **Por quê**: por qual motivo se está realizando a fraude e corrupção, qual o seu propósito?
4. **Onde**: emqual área da organização ou âmbito geográfico está ocorrendo a fraude
5. **Quando**: em que momento ela ocorreu ou está ocorrendo? Em que data, mês, ano?
6. **Como**: qual a forma de atuação dos fraudadores e corruptos, como eles executam a fraude?
7. **Quanto**: quais os montantes envolvidos? É possível estimá-los?

Nesse sentido, é fundamental que os canais de denúncias possam direcionar o denunciante ao preenchimento desse roteiro – no caso de denúncias escritas por meio de carta, internet ou aplicativo de celular. Já no caso de uma denúncia por telefone, a pessoa que a recebe pode ser treinada a fim de seguir o 5W2H com o objetivo de extrair o maior volume de informações possíveis do denunciante. Isso é particularmente importante no caso de uma denúncia anônima, onde o contato com o denunciante dificilmente vai perdurar durante a investigação.

i. Obrigação de denunciar?

A denúncia, nos termos em que a tratamos, inserida no contexto do *compliance*, não encontra a sua realização sob obrigatoriedade legal – há distinção desta para as obrigações derivadas da legislação, embora esta segregação não esteja sempre tão clara.

A distinção pode se tornar ainda mais difícil se em determinado sistema jurídico o denunciante tiver, por lei, depois de denunciar livremente, a obrigação legal de revelar informações[17]. Isto é, uma denúncia feita de forma espontânea e não-obrigatória pode dar origem a um dever legal de realizar outras denúncias, ou de fornecer mais detalhes da primeira denúncia realizada, a depender do ordenamento ao qual se submeter.

[17]BOATRIGHT, J. R., op. cit., p. 114.

A regra, contudo, é a da liberdade da denúncia, não de sua imposição. É precisamente essa característica que faz demandar dos entes envolvidos os programas de proteção de *whistleblowers*– fosse obrigatória a ação, a retaliação seria, ao menos, mitigada.

ii. Diferença entre as outras atividades de delação ou informe

Encontramos distinção mais clara entre denunciar e reportar, provavelmente, nas leis que estabelecem obrigações a pessoas jurídicas a comunicar certos ilícitos, tal como a Lei de Lavagem de Dinheiro (Lei nº 9.613/98) – art. 11 e seguintes. Nesse sentido, o dever de informar é diferente de uma delação, justamente por conta da imposição legal que se faz presente.

Esse dispositivo é comum na maioria das leis de lavagem de dinheiro ao redor do mundo, por recomendações de instituições como a ONU e o GAFI – Grupo de Ação Financeira Internacional[18]. Por essa razão, não se utiliza a expressão *whistleblowing* nesses casos, e sim *report* – cite-se, como exemplo, o *SuspiciousActivityReport – SAR* que deve ser realizado ao *Financial Crimes Enforcement Network* (*FinCEN*) nos EUA, nos termos do *Bank SecrecyAct*, ou *CurrencyandForeignTransactionsReportingAct*, lei norte-americana de 1970.

c. Consequências da denúncia

Os objetivos da denúncia recebida serão diferentes a depender do *locus*em que for realizada ou recebida. Contudo, a principal resultante da denúncia é a responsabilização dos agentes decorrente da divulgação da transgressão[19].

Se interna à instituição, as providências cabíveis podem ser a investigação interna (*forensicservices*) para identificação (i) da irregularidade, (ii) dos seus autores e demais responsáveis e (iii) dos procedimentos que podem ter permitido esse desvio de conduta; a responsabilização dos envolvidos; a eventual transmissão de informações às autoridades públicas, para a adoção de outras medidas eventualmente pertinentes; a comunicação interna com os colaboradores parceiros comerciais e institucionais; a eventual adoção de medidas de comunicação social e marketing para mitigar efeitos junto aos consumidores, outros *stakeholders* e à sociedade em geral.

Se externa, pensamos essencialmente nas autoridades instituídas – e a lista aqui é grande e variada, e depende da área do objeto da denúncia. No caso brasileiro, a sabença de infringência ao ordenamento leva à instauração de processos e procedimentos em diferentes esferas e entes, que podem levar à aplicação de penas de caráter administrativo e nas esferas cível e criminal, com os reflexos financeiros – por vezes consideráveis – aos responsáveis.

Por fim, é importante destacar a consequência de se comentar uma denúncia realizada ao denunciante ou a outra parte relacionada. No direito anglo-saxão, tal conduta é denominada *tippingoff* e é muito comum de ocorrer nos casos de obrigações de reportar casos de lavagem de dinheiro pelas instituições. Logo, uma pessoa pode *tipoff* (informar) ao suspeito de lavagem de dinheiro que há um reporte de um SAR a alguma autoridade, e esse suspeito pode

---

18 Ou Grupo de Ação Financeira contra a Lavagem de Dinheiro e o Financiamento do Terrorismo, denominação utilizada pelo o Governo Federal. Disponível em :< http://www.coaf.fazenda.gov.br/menu/atuacao-internacional/participacao-no-gafi >. Acesso em 09 mar 2018.
19 BANISAR, D., op. cit., p. 4.

tomar medidas materiais para dificultar as investigações. Nesse sentido, violar o dever de sigilo é ação passível de responsabilização.

d. Denúncia e compliance

Bastante claro que a denúncia e seus elementos correlatos estão integralmente inseridos no programa de compliance[20] da organização, sendo parte fundamental do mesmo para que se possa trazer efetividade aos seus demais elementos. A praxe demonstra, por exemplo, que sempre após uma sessão de treinamentos de compliance, as denúncias tendem a aumentar. Logo, um canal de denúncia – ou linha ética – é um aliado poderoso na parte de comunicação e treinamento corporativo em compliance.

No que toca às denúncias, é essencial a implementação sistemática de indicadores de possível fraude e corrupção (as *redflags*), que melhoram a eficiência e a eficácia das ações de detecção, derivadas ou não de denúncia.

3. O denunciante

O perfil típico do denunciante de casos de fraude e corrupção – e isso o diferencia dos denunciantes em casos de assédio ou outras violações – será aquela pessoa com um conjunto de aderência ética maior que a média na organização. As pessoas com pouca aderência ética tendem a não ver a conduta como uma violação – por vezes, podem até concordar com o violador e, mediante a aplicação do Triângulo ou Diamante da Fraude[21], racionalizar a conduta.

Já as pessoas que possuem uma aderência ética na média, tendem a não querer se envolver com o assunto e simplesmente ignorar o ilícito que está sendo cometido, esperando que ele se revele por si só. Novamente aqui se faz importante o "casamento" entre treinamentos corporativos e campanhas de comunicação e conscientização, para que isso possa elevar a aderência ética na organização e incrementar o *pool* de potenciais denunciantes.

a. O denunciante "de boa-fé"

Sendo plurívoco, otermo *boa-fé* pode gerar entendimentos diversos quando aplicado ao instituto do *whistleblowing*– por isso evitamos aqui o seu emprego de maneira disseminada.De início, verificamos eventual problema semântico no que diz respeito à associação dotermo com dois elementos diferentes: temos o *denunciante de boa-fé* e a *denúncia de boa-fé*.

A primeira expressão aloca ao denunciante uma qualidade, transmitindo ao interlocutor que, naquele assunto, aquele que denuncia não está envolvido de forma negativa. Pode, ainda, dar a esse mesmo interlocutor a impressão – ou a segurança – de que aquele que denuncia é, de forma ampla, alguém probo, honesto, em conformidade com as normas e com a ética, não restrita ao caso em debate.

---

[20] Vide artigo……., que compõe este *Manual de Compliance no Brasil*.

[21] SANTOS, R.A. *Modelo Preditivo de Fraude Ocupacional nas Organizações Privadas*. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p.40-60. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18875/2/Renato%20de%20Almeida%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em 29 mar 2018.

A eventual ciência de terceiro sobre uma continuada má-conduta empresarial, a qual decide expor depois de anos, por exemplo, pode retirar, ao menos em parte, a nobreza do agente. Podemos imaginar, também, terceiro que aja de forma condenável costumeiramente – embora não se saiba – e, nessa condição, denuncie ato condenável praticado por outrem. Assim, embora se reconheça ao denunciante a não participação no evento, a expressão *boa-fé* parece caber menos a esses agentes – e como tais condições podem não ser sabidas de início, pareceria prematuro alocar, desde o princípio, essa qualidade ao *denunciante* – que, cremos, deva ser assim denominado, sem complemento. Não obstante, em razão da locução do art. 42, X do Decreto Federal nº 8.420/2015, a expressão *denunciante de boa-fé* é a mais empregada e aceita – e deve ser lida, como referimos no subitem2.a, como *denunciante sem participação no ato.*

Já a *denúncia de boa-fé* parece imputar ao ato de denúncia – eà vontade de seu agente – um caráter meritório, no sentido de que a denúncia preencheria os requisitos mínimos de confiabilidade e de não ter sido feita para prejudicar alguém ou obstacularizar alguma ação, por exemplo. Como também vemos neste capítulo e já debatemos em outro texto[22], não apenas por razões honrosas são feitas as denúncias: elas podem se dar em razão da recompensa financeira a ser recebida; pela promoção profissional que isso pode gerar junto a estratos da instituição mais atentos às questões de conformidade; pela eventual notoriedade popular; e até mesmo por vingança – evidentemente, sem considerar à exaustão as insondáveis possibilidades, no aspecto psicológico, que podem levar à transmissão da informação, sejam esses gatilhos relacionados ou não a elementos positivos da personalidade do denunciante.

4. Canal de denúncia e programas de denúncia

Todas as considerações colocadas acima de nada serviriam sem um meio apropriado para a efetivação da denúncia. O *canal de denúncias*, também chamado de *linha ética*, tem, essencialmente, dupla função: viabilizar a denúncia enquanto assegura a quem o aciona a segurança do anonimato.

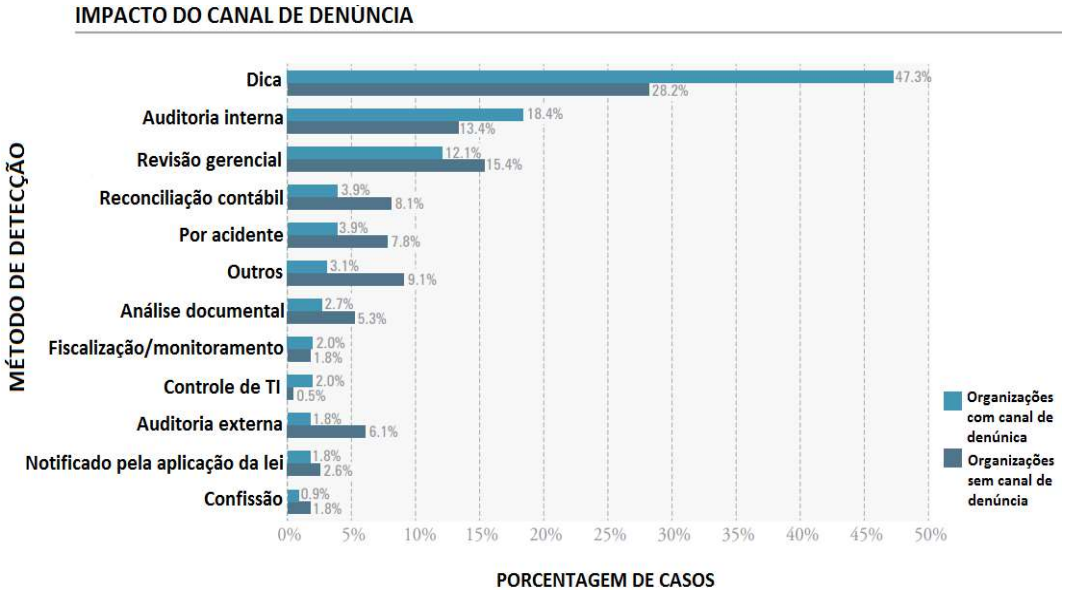
O canal de denúncias é parte do que se compreende como *processos* relativos ao compliance, ou seja, é um instrumento das *políticas* instituídas. A sua inexistência pode trazer um impacto negativo no quetoca à potencializaçãoda ocorrência da denúncia – embora, mesmo sem canal de denúncias, a denúncia é a principal forma de recebimento das informações de fraude. Estatisticamente, temos que 61% dos casos de corrupção foram identificados em razão de denúncias[23]. Nessa linha, estudo da ACFE, confirma que a denúncia prepondera até mesmo à auditoria interna mesmo na inexistência de um canal próprio[24]:

---

[22] CARVALHO, A. C., ALVIM, T.C.,op. cit..

[23]KPMG.*Global profiles of the fraudster: Technology enables and weak controls fuel the fraud*. Maio de 2016. Disponível em <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2016/05/profiles-of-the-fraudster-an-illustrative-look-at-the-findings.html>. Acessoem 30 jan 2018.

[24]ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. *Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Global FraudStudy*. 2016. pp. 27- 28. Disponível em: https://www.acfe.com/rttn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf. Acesso em: 07.11.2017.



a. Canais de denúncias ou Linhas Éticas

A definição brasileira mais apropriada parece ser a que o Tribunal de Contas da União forneceu: "um canal por onde denúncias de fraude e corrupção contra a organização possam ser reportadas", tendo como objetivo "contribuir com informações à função antifraude e anticorrupção, ao gestor, à auditoria interna e à corregedoria para identificar e cessar as fraudes e as corrupções"[25]. A definição se alinha com os elementos constante do subitem2.a.

Ao tratarmos de canais de entes públicos, o mesmo deve estar disponível para qualquer cidadão. Isso não impede, contudo, que existam, paralelamente, sistemas de recebimento de informações internas e outro para externas – do qual se valem, inclusive, os colaboradores da organização, crendo que seu anonimato será mais bem preservado por essa via.

No que toca aos entes privados, é recomendável que a organização tenha vias de acesso, seja com a implementação de um canal único, ou de mais um canal, com mencionada divisão entre denunciantes internos e externos.

Nos dois tipos de organização, a divulgação deve ser permanente, especialmente a servidores e partes interessadas, tais como beneficiários de programas, usuários de serviços públicos e fornecedores.

O canal (ou os canais) deve oferecer várias opções de denúncia, além de formulários eletrônicos na internet, por e-mail, telefone, carta e presencialmente.

No caso de denúncias por telefone e presenciais, o atendente deve estar capacitado para conduzir a entrevista com o denunciante, no que toca à forma de comunicação e aos objetivos a serem atingidos, conforme mencionamos no subitem 2.b. Em todos eles, os aspectos técnicos de coleta e tratamento da denúncia devem estar presentes.

---

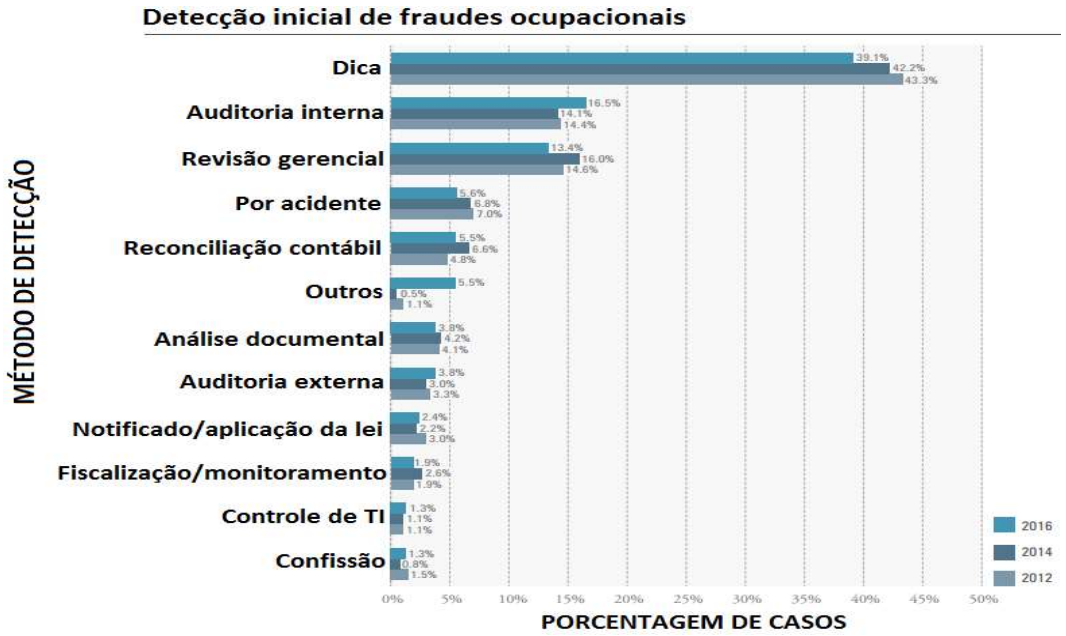
[25]Tribunal de Contas da União. *Referencial de combate a fraude e corrupção*, 2017. Disponível em :<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>. Acesso em 22 jan 2018, p. 56 e 57.

O monitoramento do canal, com sua avaliação periódica – identificando o número e tipos de denúncias e o tratamento dado às denúncias recebidas, por exemplo –, é essencial para aferição e manutenção de sua qualidade.

b. Canal de denúncia como parte do controle interno

Sob a ótica contábil e de auditoria, controles internos podem ser definidos como o conjunto de procedimentos, métodos ou rotinas empregados para proteger os ativos, produzir dados contábeis confiáveis e assistir a administração na condução ordenada dos negócios da empresa[26]. Sendo a denúncia um meio para a identificação de fraudes, é, consequentemente, instrumento para se obter dados contábeis confiáveis, integrando o sistema de controles internos.

Ainda assim, a denúncia é uma forma mais comum de evitar fraudes do que os sistemas de controle e auditoria interna. Consoante o supramencionado estudo da ACFE[27], por meio de uma série histórica, é possível verificar que a "dica" ou a "denúncia" é responsável por cerca de 40% da detecção inicial de fraudes ocupacionais (*occupationalfraud*) ou fraudes corporativas:



c. Programas de denúncia

A expressão traduzida do inglês –*whistleblowerprogram*– poderia ser traduzida como política de denúncia ou, ainda, como *política de incentivo à denúncia*[28], sendo complementada, conforme sobredito, pelos *processos* respectivos. Tais programas viabilizam políticas públicas objetivando que denúncias sejam apresentadas a entes de Estado, sendo veiculadas pelas

[26]ALMEIDA, Marcelo Cavalcanti. *Auditoria: um curso moderno e completo*. São Paulo: Atlas, 1996, p. 50.
[27]ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. op. cit p. 21, tradução nossa do original..

[28] Tanto é assim que o página de *whistleblowerprogram* daComissão de Comércio de Futuros de Commodities (CFTS) dos EUA indica logo no seu início: "O *WhistleblowerProgram* de CFTC oferece incentivos monetários a indivíduos que relatem possíveis violações ao *Commodity Exchange Act*que levem a ação de execução bem-sucedida, bem como a privacidade, confidencialidade e proteções anti-retaliação para denunciantes". Tradução livre. Disponível em <https://www.whistleblower.gov/>. Acesso em 29 jan 2018.

normas oficiais – em geral, leis ordinárias. Diferentemente do que a nome pode sugerir, portanto, o nome trata das denúncias de transgressões às autoridades públicas competentes.

Nessa linha, surgem também os programas internos às organizações que visam a estimular as denúncias, garantindo-se ao denunciante seu anonimato e sua proteção profissional.

Sendo a proteção ao denunciante, como colocamos, elemento essencial no debate sobre o *whistleblowing*, as normas postas em discussão que estabelecem tais programas tendem a tratar do assunto de forma ampla, definindo o denunciante, suas condições de ação, dando elementos mínimos para instalação e operação dos canais de denúncia, estabelecendo recompensas ao denunciante e definindo, por fim, meios de protegê-lo.

Como referimos anteriormente, os programas internos de estímulo a denúncias devem estar inseridos no programa de compliance da instituição.

d. Sobre as "recompensas" ao denunciante

Um dos elementos que integram políticas de denúncia são as recompensas oferecidas aos denunciantes – e englobam uma das discussões mais controvertidas no que concerne ao *whistleblowing*.

Embora a prática seja malvista ou vista com dúvidas ou reticências por grande parte da sociedade, sendo aqueles que o praticam alcunhados de "caçadores de recompensas" (*bountyhunters*)[29] ou ainda *tipsters*, a função da recompensa não tem caráter exclusivo de "prêmio". Evidentemente, a existência das recompensas pode levar empregados a comportamentos oportunistas perantea organização em questão, como ter como objetivo exclusivo na sua atuação encontrar falhas que os façam enriquecer "numa só tacada" – configurando-se os *bountyhunters*.

Nesse contexto, é interessante mencionar o programa de delação interna criado pela empresa Camargo Corrêa, denominado de "Programa Interno de Incentivo à Colaboração (PIIC)", no qual estão alguns benefícios para (ex)-colaboradores que venham a cooperar voluntariamente ao informar participação em eventual irregularidade dentro da empresa[30].

A estrutura e a governança das organizações, portanto, devem considerar esse risco e construir constantemente, com liderança e gerenciamento adequados, uma governança adequada no que toca à realização das atividades empresariais, em ambiente eticamente apropriado.

Sob a ótica do denunciante, a recompensa pode lhe permitir seguir com a vida com o mínimo de conforto financeiro até que seja encontrado novo emprego – visto que é altamente provável que não mais integrará, no momento posterior à denúncia, a organização envolvida no caso. Contudo, sob a legislação trabalhista brasileira e a legislação sobre integridade (notadamente a Lei nº 12.846/13), essa demissão poderia ser encarada como represália e, portanto, poderia ser questionada judicialmente.

---

[29] CARVALHO, A. C., ALVIM, T.C., op. cit.

[30] SIMÃO, V. M. ; VIANNA, M. P. *O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas.* São Paulo: Trevisan Ed., 2017, p. 173-174.

Há exemplos bastante elucidativos na experiência norte-americana do compliance, notadamente no século XXI[31], tendo a *Securitiesand Exchange Commission*(SEC) pago, em 2018, a maior recompensa sob a vigência do Dodd-Frank Act (mais de US$ 33 milhões)[32]. Não obstante funcione bem o sistema dos EUA, há, ainda, projeto de lei para majorar o campo das recompensas[33]. Em sentido inverso, a retaliação ainda é prática forte mesmo naquele país[34], segundo recente pesquisa[35]. Aqui, conforme ressalvado, a legislação trabalhista pode oferecer uma proteção maior ao empregado em caso de demissão que se caracterize como retaliação.

Para as empresas que foram denunciadas, o oferecimento de tais recompensas permite o fomento a uma cultura de controle mútuo e, ao mesmo tempo, faz justiça para quem efetivar ação que possa ajudar na "limpeza" da instituição, possibilitando a manutenção da sociedade empresarial ao longo do tempo, minimizando os efeitos da irregularidade constatada.

No que toca ao poder público, a recompensa oferecida pode ter objetivos diversos, a depender do campo de relevância da informação recebida, podendo ter efeitos nos campos concorrencial, bancário, da regulação farmacêutica, dentre tantos outros; seus pontos em comum são os objetivos estatais de manutenção da lei e da ordem.

e. A proteção ao denunciante

A proteção ao reportante se justifica pela possibilidade de retaliação que possa ser gerada pelos empregadores contemporâneos à sua delação, seja dentro da organização ou fora dela - alguns deles o colocam nas "listas negras" que circulam no ramo de mercado de sua atuação[36].

Por essas razões, a retaliação pode ganhar formas diversas: interrupção de carreira, gerando obrigatória mudança do campo de trabalho, além dos costumeiros custos com advogados, causando dificuldades financeiras[37], psicológicas e mesmo sociais.

Assim, a proteção ao denunciante garante à atividade de denúncia dois ganhos: um ao denunciante, relativo à não-represália decorrente do anonimato; outro ao ente informado, que só assim o é em decorrência da segurança do meio de contato colocado à disposição.

---

[31] CASSIN, R. Whistleblowing cardiologist collects $6 million from FCA settlement. *The FCPA Blog*. Disponível em: <http://www.fcpablog.com/blog/2018/3/9/whistleblowing-cardiologist-collects-6-million-from-fca-sett.html>. Acessoem 10 mar 2018.

[32] SEC Announces Its Largest-Ever Whistleblower Awards.Disponível em: <https://www.sec.gov/news/press-release/2018-44>. Acesso em 23 mar 2018.

[33] FAGALI, B. Recompensa de até US$ 5 milhões para quem reportar ativos de corrupção estrangeira sendo lavados nos Estados Unidos. *Migalhas*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI276107,61044-Recompensa+de+ate+US+5+milhoes+para+quem+reportar+ativos+de+corrupcao>. Acessoem 13 mar 2018.

[34]CUTTER, H. The Morning Risk Report: Science Group Targeted Whistleblower, Watchdog Says.*The Wall Street Journal*.Disponível em: <https://www.wsj.com/articles/the-morning-risk-report-science-group-targeted-whistleblower-watchdog-says-1520341364?mod=searchresults&page=1&pos=1>. Acessoem 06 mar 2018.

[35] DIPIETRO, B. The Morning Risk Report: Whistleblower Retaliation on the Rise. *The Wall Street Journal*.Disponível em: <https://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2018/03/19/the-morning-risk-report-whistleblower-retaliation-on-the-rise>. Acessoem 19 mar 2018.

[36] BOATRIGHT, J. R., op. cit, 111.

[37]Idem.

Assim, não apenas a facilidade em denunciar e a segurança de que a informação será abordada de forma apropriada, mas também o sigilo oferecido do acesso ao canal é essencial para o fomento à prática, bem como para suas eficiência e eficácia.

Políticas internas de proteção à retaliação podem ser bem desenhadas e garantir uma espécie de estabilidade por um determinado período ao empregado no caso de denúncias mais graves. Esse pode ser um aspecto mais controvertido sob o ponto de vista trabalhista, mas pode ser discutido quando do desenho das políticas para trazer conteúdo objetivo à proteção à retaliação. Não raro, as políticas apenas dizem, de maneira lacônica, que na organização há a proteção ao denunciante de retaliações – mas não especificam como isso, objetivamente, pode ocorrer no caso de uma denúncia realizada.

i. Histórico da interpretação judicial da proteção ao denunciante

Nos Estados Unidos, país de maior desenvolvimento do tema, temos, historicamente, três fases de interpretação judicial das questões relativas às denúncias[38].

1. Visão do setor privado

A primeira fase seria a aplicação da*visão do setor privado*, que durou até o início dos anos 1950, período em que a Suprema Corte indicava que os empregadores poderiam dispensar seus empregados a qualquer tempo, seja qual fosse a razão. Diante de um caso de denúncia feita por empregado e sabida pelo empregador, a dispensa poderia ocorrer sem qualquer questionamento judicial – não porquê o motivo (a denúncia realizada) fosse suficiente para autorizar a demissão, mas em razão do simples não-questionamento do motivo. O setor público, enquanto empregador, possuía as mesmas prerrogativas do setor privado.

2. Visão dos direitos individuais

No curso dos anos 1950 e 1960, a jurisprudência norte-americana começou a sofrer mudanças, outorgando aos empregados direitos constitucionais antes desconsiderados. A proteção ao direito de expressão dos empregados começou ater lugar na Suprema Corte, "permitindo" a prática em prol da eficiência da administração pública (o *leading case* tratou da fala de uma professora de escola pública). O tema evoluiu e levou a Corte a considerar que os empregados públicos mereciam proteção, sendo retirados alguns de seus direitos apenas por via de métodos que atendessem ao devido processo legal.

3. Visão de política pública

Nesta terceira fase, dos anos 1970 em diante, a versão americana da autonomia da vontade para contratar (neste caso, para *descontratar*) no que tange às relações de emprego não seria aplicada nos casos em que o empregado se manifestasse a bem do interesse público. Assim, com relação a esse aspecto, uma relação de direito privado se subordina ao interesse público[39].

Interessante notar que, mesmo em um sistema de *common law*, com aspecto liberal no que toca às relações entre particulares, há interesses públicos que se impõem às relações de direito privado – como são, nesse país, as relações de trabalho –, extraído esse entendimento da

[38] TRUELSON, J. A., op. cit., p. 408-410.
[39] TRUELSON, J. A., op. cit., p. 411.

Constituição, sendo esse posicionamento cogente em razão das decisões da Corte Maior americana.

f. Comunicação e sua importância para as linhas éticas

Bem de notar que os filtros internos de compliance – isto é, os instrumentos de comunicação – existentes em uma dada corporação ou instituição podem servir não apenas à comunicação de irregularidades. Esses meios também são empregados para o esclarecimento de dúvidas, fornecendo meio prévio que assegure aos empregados que suas condutas estejam de acordo com os parâmetros éticos e de conformidade da instituição[40].

Classicamente, empresas e instituições em geral se comunicam com seus colaboradores: jornais internos em papel, jornais internos via e-mail, informações afixadas em quadros, outras tantas na *intranet* respectiva,além de reuniões, apresentações e afins.

No que tange à *troca* de informações –isto é, a transmissão *e* a recepção – entre colaboradores e a instituição, há possibilidades diversas de canais: telefone, e-mail, formulários em páginas próprias, aplicativos para telefones, pessoalmente e até por correspondência postal.

Como seria de se esperar, os principais meios empregados atualmente são os digitais, especialmente os aplicativos para telefones, que podem apresentar grande miríade de opções e soluções com acesso fácil ao possível utilizador dos canais[41]. Um aplicativo de celular que sirva como uma linha ética de uma organização pode também se prestar para campanhas de comunicação – tal como ocorre com os SMSs, em geral enviados pelas operadoras de telefonia.

De maneira física, a comunicação da linha ética deve estar em toda a organização – na entrada, nos elevadores, nos estacionamentos, nos refeitórios – até mesmo nos sanitários. Servem como um constante lembrete de que as pessoas podem denunciar e que a sua organização apoia fortemente a iniciativa. Por conseguinte, o constante lembrete e as campanhas de comunicação caminham lado a lado para se obter uma efetiva aderência ao programa de compliance.

5. Os efeitos e a efetividade das denúncias

a. Tratamento das denúncias

As denúncias são recebidas por áreas diversas a depender da política, da cultura e das normas presentes na organização analisada. Portanto, quanto mais efetivo o programa de compliance da empresa, mais isento e frutífero será o tratamento das denúncias em uma organização.

b. Quem trata as denúncias

O tratamento das denúncias pode ser interno ou externo (por um agente ou empresa que não pertence aos quadros da empresa). Quanto mais externo foi o tratamento inicial de uma denúncia, maior a garantia de que não haverá influências de pessoas da organização.

---

[40] MENDES, F.S., CARVALHO, V.M., *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo, Trevisan, 2017, p.140.

[41] Sobre o tema, sugerimos a leitura do artigo *Softwares de compliance*, que integra este *Manual*.

O distanciamento traz certa garantia de que não há possibilidades de áreas internas, como a de tecnologia da informação, ou pessoas da alta administração (C-*level* e outros), devassarem o conteúdo da denúncia. O compromisso da empresa ou agente terceirizado será com o total sigilo, sob pena de esta perder reputação no mercado. Logo, há todos os incentivos econômicos para que o sigilo seja o valor máximo a ser perseguido quando o canal de denúncias é administrado externamente.

No caso de opção pelo canal de denúncias interno, algumas áreas podem ficar responsáveis pela tarefa: a área de compliance ou a de auditoria interna costumam ser as mais comuns. Não se recomenda cumular com outras áreas de perfis similares, como ouvidoria ou serviço de atendimento ao consumidor– SAC, por exemplo, em razão de eventual ineficiência no tratamento das denúncias que isso poderia acarretar.

O *ombudsman*, um "funcionário designado para lidar com as reclamações dos empregados"[42] é colaborador aproveitado pelas organizações para fins diversos: ouve, como na definição-exemplo, as queixas dos empregados, mas possui apenas acessoriamente a função de *whistleblowerofficer*, devendo recomendar ao denunciante que utilize os canais adequados para relatar sua denúncia. Há outros casos em que o mesmo ombudsman e seu escritório recebem também os comentários e as críticas externas relacionadas à organização – como no caso dos veículos de mídia, por exemplo, em que leitores ou assinantes do serviço indicam problemas na prestação do serviço ou sugerem melhorias.

c. Efetividade

As avaliações sobre a importância dos denunciantes são altamente positivas. Entes públicos e privados, agora atentos a questões de integridade, consideram que as denúncias apresentadas são essenciais na identificação de irregularidades – os denunciantes ganham mesmo a alcunha de "indispensáveis"[43]. Há exemplos, sobretudo nos Estados Unidos, de grandes casos desvendados e, em seguida, solucionados, em razão da atuação de denunciantes[44].

No que se refere ao poder público, a jurisprudência brasileira[45][46] firmou-se no sentido da possibilidade do processamento administrativo de apuração de eventuais ilícitos decorrentes de denúncias anônimas, demonstrando evolução quanto a entendimentos anteriores, que, ancorada na redação constitucional do art. 5º, IV (*é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato*), por vezes impedia o desenvolvimento desses procedimentos.

---

[42] BOATRIGHT, J. R., op. cit, p.113.
[43] TRUELSON, J. A., op. cit., p. 407.
[44] Um exemplo recente é a decisão da SEC (a CVM americana) com relação ao Bank ofAmerica, em assunto que US$ 415 milhões. Os três denunciantes, neste caso, receberam a maior recompensa por denúncia da história da SEC: foram destinados US$ 83 milhões aos três. Vide: STRASBURG, J,; MICHAELS, D. Whistleblowers Helped SEC Bring $415 Million Settlement Against Bank of America. *The Wall Street Journal*.Disponívelem: <https://www.wsj.com/articles/whistleblowers-helped-sec-bring-415-million-settlement-against-bank-of-america-1521479445?mod=cx_picks&cx_navSource=cx_picks&cx_tag=collabctx&cx_artPos=1#cxrecs_s>. Acesso em 02 mar 2018.
[45] "Não há ilegalidade na instauração de processo administrativo com fundamento em denúncia anônima, por conta do poder-dever de autotutela imposto à Administração e, por via de conseqüência, ao administrador público" (MS 2006/0249998-2; relator: Ministro Paulo Gallotti; 3ª Seção; DJe 5/9/2008).
[46] "... nada impede a deflagração da persecução penal pela chamada 'denúncia anônima', desde que esta seja seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos nela noticiados" (HC 99.490, relator: Ministro Joaquim Barbosa, DJe 31/1/2011).

d. Canais de denúncia no Brasil

Os canais de denúncia no Brasil tiveram seu início, mesmo incipiente, de forma espontânea, com organizações seguindo a cultura corporativa em desenvolvimento em outros países, provida de maior comprometimento ético e desenvolvimento institucional ou, ainda,por receio das consequências de atividades não denunciadas.

No entanto, foi com a Lei Anticorrupção brasileira e com o Decreto nº 8.420/2015 que o conceito se popularizou, ensejando diversas empresas terceirizadas a prestarem o serviço e, dessa maneira,diferentes organizaçõescomeçaram a investir em campanhas de comunicação e incluir *links* para tais canais em suas respectivas páginas eletrônicas.

i. Legislação sobre a matéria

Embora não trate dos canais de denúncia de forma expressa, a Lei Anticorrupção (Lei Federal nº 12.846/2013) pode ser considerada o marco inicial legislativo dos canais de denúncia, como já destacado. Não apenas por tratar de normas que versam acerca do compliance, mas, também, pelas disposições de seu regulamento, o Decreto Federal nº 8.420/2015, que estabelece os "canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé" como elementos integrantes dos programas de integridade das organizações – cuja existência reduz as penas aplicadas às organizações faltosas em tal campo.

Destacamos dois elementos importantes do canal de denúncias da redação do mencionado Decreto: (i) devem ser abertos e abarcar inclusive terceiros (que possível ou eventualmente tenham alguma relação, de qualquer natureza, com a empresa) e (ii) devem proteger o denunciante de boa-fé.

A Lei das Estatais (Lei Federal nº 13.303/2016), que trata essencialmente de questões de governança e de compras dessas entidades, traz no seu art. 9º, § 1º, a exigência de estabelecimento não só de um Código de Ética e Integridade, mas que este contemple um "canal de denúncias 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".

A norma segue na mesma direção do regulamento anticorrupção, mas inova positivamente: substitui "funcionários e terceiros" por "denúncias internas e externas", abrindo a interpretação sobre o canal de denúncias e trazendo algo similar aos procedimentos já existentes no que concerne às ouvidorias. É certo que, no caso das estatais, há um interesse público subjacente que justificaria a necessidade de que o canal de denúncias esteja disponível também externamente, o que não ocorre no âmbito das organizações privadas – embora a atual governança corporativa peça abertura para manifestações de todos os *stakeholders*. Nesse sentido, entendemos que seria de bom alvitre que as concessionárias, permissionárias e autorizatárias de serviços públicos, também por exibirem um interesse público subjacente, instituam canais de denúncias internos e externos, à semelhança do que ocorre na Lei das Estatais.

Ademais, nos seus incisos III e IV, o dispositivo ainda prevê "mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação à pessoa que utilize o canal de denúncia", ampliando, também a proteção contra *qualquer* retaliação – como a garantia de sigilo, por exemplo.

No início de 2018, houve a publicação da Lei nº 13.608/2018, que cuida do "serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais", que fortalece as políticas de denúncia a serem realizadas por meio de canais externos. Isso trouxe, de certa maneira, a discussão da figura do "caçador de recompensas" exposta inicialmente e que, em breve, pode ser estendida à figura do *whistleblower*remunerado dentro das organizações, tal como ocorre nos EUA.

Na mesma época, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional editou a Portaria PGFN n° 27/2018, que disciplina o funcionamento do Canal de Denúncias Patrimoniais (CDP) da instituição. Neste caso, de forma mais conservadora, a PGFN pede a identificação do usuário-denunciante, muito embora este possa solicitar que sua identidade seja "preservada" – o que significa, neste caso, apenas a não divulgação de seu nome a terceiros. A norma prevê que as "denúncias serão triadas e analisadas pelo órgão central da PGFN", podendo dar diferentes encaminhamentos à denúncia.

ii. As diretrizes práticas do Tribunal de Contas da União – TCU

Consolidando conhecimentos ainda em construção no Brasil na esteira do movimento legislativo acima apontado, o TCU editou seu *Referencial de combate à fraude e corrupção*, que também dispõe sobre as denúncias. Sobre o recebimento e o tratamento inicial, assim trata o documento:

> *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*.[47]

As diretrizes indicadas pelo TCU trazem racionalidade quanto ao tratamento das denúncias: elas devem ser analisadas antes da instauração de processo formal, evitando-se perda de recursos ao se encaminharem denúncias sem substância.

O *Referencial* consideraos meios de proteção ao denunciante. Menciona o sigilo que deve acompanhar o tratamento do assunto até "decisão definitiva sobre a matéria", esclarecendo que o seu nome pode ser revelado ao final da investigação. Coloca, também, que devem ser estabelecidas políticas de não retaliação, inclusive nos casos de denúncia contra a alta administração. Para denúncias sobre integrantes da alta administração, o documento indica que devem ser formuladas perante "uma instância superior, a exemplo de conselhos de administração ou órgãos colegiados".

Para a colocação dessas medidas em prática, o *Referencial*indica que é necessário "estabelecer e divulgar os procedimentos a serem adotados interna e externamente sobre as denúncias recebidas, inclusive prevendo o encaminhamento para corregedoria e órgãos de controle, de

[47]TCU, op. cit., p. 60.

fiscalização, de investigação e judiciais"[48]. O posicionamento da Corte de Contas indica a característica plural da denúncia no que toca aos seus destinatários, como mencionado acima.

Notamos que as recomendações de boas práticas por parte do TCU não diferem muito do que a doutrina internacional vem trazendo sobre o tema, de maneira que o *Referencial* veio com a importante tarefa de servir como um *guideline* às organizações no País.

Conclusão

Consoante se verificou nestas linhas, o tema das denúncias, dos denunciantes e dos canais de denúncia ou linhas éticas é muito mais relevante para fins de compliance do que pode parecer à primeira vista. É a partir da organização eficiente de estrutura e de procedimentos para recebimento das denúncias, bem como para seu tratamento, além de campanhas de conscientização da importância do denunciante, que se terá um verdadeiro teste de efetividade do programa de integridade.

Uma grande organização que não exibe, anualmente, qualquer denúncia de fraude, corrupção, ou outros ilícitos pode estar indicando que o programa de compliance está padecendo de alguma inefetividade. Diante disso, o funcionamento do *whistleblowing*é importante fonte de informação para o monitoramento e revisão periódica dos programas de compliance nas organizações.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. C.. *Auditoria: um curso moderno e completo*. São Paulo: Atlas, 1996.

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS.*Report to the Nations on Occupational Fraud and Abuse. Global FraudStudy*. 2016. Disponível em: https://www.acfe.com/rttn2016/docs/2016-report-to-the-nations.pdf. Acesso em: 07.11.2017.

BANISAR, D. " Whistleblowing: International Standards and Developments". In: *Corruption and Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society,* I. Sandoval, (coord.), World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, D.C., 2011..Disponívelem:<http://ssrn.com/abstract=1753180>. Acessoem 16 jan 2018.

BOATRIGHT, J. R. *Ethics and Conduct of Business*, 2ª edição, Prentice Hall, 1997..

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *The business case for "speaking up*": how internal reporting mechanisms strengthen private-sector organisations. Berlin: Transparência Internacional, 2017.

CARVALHO, A. C., ALVIM, T.C. *Whistleblowing* no ambiente corporativo – Standards internacionais para sua aplicação no Brasil. In: *Compliance, gestão de riscos e combate à anticorrupção: Integridade para o desenvolvimento*. Fórum, 2018.

CASSIN, R. Whistleblowing cardiologist collects $6 million from FCA settlement. *The FCPA Blog*. Disponível em: <http://www.fcpablog.com/blog/2018/3/9/whistleblowing-cardiologist-collects-6-million-from-fca-sett.html>. Acessoem 10 mar 2018.

[48] TCU, op. cit., p. 83.

CUTTER, H. The Morning Risk Report: Science Group Targeted Whistleblower, Watchdog Says.*The Wall Street Journal.*Disponívelem: <https://www.wsj.com/articles/the-morning-risk-report-science-group-targeted-whistleblower-watchdog-says-1520341364?mod=searchresults&page=1&pos=1>. Acessoem 06 mar 2018.

DIPIETRO, B.The Morning Risk Report: Whistleblower Retaliation on the Rise. *The Wall Street Journal*.Disponívelem: <https://blogs.wsj.com/riskandcompliance/2018/03/19/the-morning-risk-report-whistleblower-retaliation-on-the-rise>. Acesso em 19 mar 2018.

FAGALI, B. Recompensa de até US$ 5 milhões para quem reportar ativos de corrupção estrangeira sendo lavados nos Estados Unidos. *Migalhas*. Disponível em: <http://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI276107,61044-Recompensa+de+ate+US+5+milhoes+para+quem+reportar+ativos+de+corrupcao>. Acesso em 13 mar 2018.

HOUAISS. Denúncia. *Grande Dicionário Houaiss*. Disponível em <https://houaiss.uol.com.br/pub/apps/www/v3-3/html/index.php#0>. Acessoem 24 jan 2018.

KPMG.*Global profiles of the fraudster: Technology enables and weak controls fuel the fraud*. Maio de 2016. Disponível em <https://home.kpmg.com/xx/en/home/insights/2016/05/profiles-of-the-fraudster-an-illustrative-look-at-the-findings.html>. Acesso em 30 jan 2018.

MENDES, F.S., CARVALHO, V.M., *Compliance: concorrência e combate à corrupção*. São Paulo, Trevisan, 2017, p.140.

ROCHA, M.A. *Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil*. Biblioteca virtual da ENCCLA, 2016. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/whistleblower-1/subsidios-para-implantacao-de-programas-de-whistleblower-no-brasil/view>. Acessoem 20 jan 2018.

SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION.*SEC Announces Its Largest-Ever Whistleblower Awards*. Disponível em: <https://www.sec.gov/news/press-release/2018-44>. Acesso em 23 mar 2018.

SANTOS, R.A. Modelo Preditivo de Fraude Ocupacional nas Organizações Privadas. Tese (Doutorado em Administração) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. São Paulo, p.40-60. Disponível em: <https://sapientia.pucsp.br/bitstream/handle/18875/2/Renato%20de%20Almeida%20dos%20Santos.pdf>. Acesso em 29 mar 2018.

SIMÃO, V. M. ; VIANNA, M. P. *O acordo de leniência na lei anticorrupção: histórico, desafios e perspectivas.* São Paulo: Trevisan Ed., 2017.

THE WALL STREET JOURNAL. Whistleblowers Helped SEC Bring $415 Million Settlement Against Bank of America. *The Wall Street Journal*.Disponívelem:

https://www.wsj.com/articles/whistleblowers-helped-sec-bring-415-million-settlement-against-bank-of-america-1521479445?mod=cx_picks&cx_navSource=cx_picks&cx_tag=collabctx&cx_artPos=1#cxrecs_s>. Acesso em 02 mar 2018.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial de combate a fraude e corrupção*, 2017. Disponível em :<http://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/referencial-de-combate-a-fraude-e-corrupcao.htm>. Acessoem 22 jan 2018.

TRUELSON, J. A. Whistleblower protection and the Judiciary. In: *Handbook of Administrative Ethics*. 2ª ed., COOPER, T.L. (coord.), Taylor and Francis, 2001.