

A REGULAMENTAÇÃO DO WHISTLEBLOWING E O RISCO DE INEFETIVIDADE DA LEI 13.608/2018

THE REGULATION OF WHISTLEBLOWING AND THE RISK OF INEFFECTIVENESS OF LAW 13,608/2018

ARTHUR EMANUEL LEAL ABREU

Mestrando em Direitos e Garantias Fundamentais, na Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Especialista em *Compliance*, Lei Anticorrupção e Controle da Administração Pública, pela FDV. Especialista em Linguagem, Tecnologia e Ensino, pela Universidade Federal de Minas Gerais. ORCID: <http://orcid.org/0000-0002-8437-8160>
arthurlealabreu@gmail.com

LARA SANTOS ZANGEROLAME TAROCO

Mestre em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Faculdade de Direito de Vitória (FDV). Graduada em Direito pela Faculdade de Direito de Vitória. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa Teoria Crítica do Constitucionalismo (CNPq). Advogada. ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7532-040X>
larasantosz@hotmail.com

Recebido em: 21.05.2019
Aprovado em: 28.10.2019

ÁREAS DO DIREITO: Penal; Processual

RESUMO: O enfrentamento da corrupção tem ganhado relevo nos últimos anos, especialmente no Brasil. Uma das estratégias que podem ser utilizadas nesse combate é a prática do *whistleblowing*, caracterizada pelo cidadão comum que "assopra o apito", alertando as autoridades sobre a ocorrência de irregularidades. Este estudo busca conceituar e destacar o estado da arte da regulamentação do *whistleblowing* no Brasil, assim como pontuar os desafios e impasses em relação a esse instituto. A partir de uma metodologia dialética, o artigo analisa o Projeto de Lei 4.850/2016 e

ABSTRACT: One of the strategies that can be used in the fight against corruption is the practice of *whistleblowing*, characterized by the common citizen who "blows the whistle", alerting the authorities about the occurrence of irregularities. This study seeks to conceptualize and highlight the state of the art of *whistleblowing* regulation in Brazil, as well as to point out the challenges and impasses in relation to this institute. Based on a dialectical methodology, the article analyzes Law Project 4,850, dated March 2016, and Federal Law 13,608, dated January 10, 2018. In this context,

a Lei 13.608/2018. Nesse contexto, são analisadas tanto a inclusão do *whistleblowing* no pacote de medidas contra a corrupção quanto a concisa regulamentação promovida pela Lei 13.608/2018. Ao final, conclui-se pela importância da garantia de meios de proteção e estímulo ao *whistleblower* e pelo alto risco de inefetividade da Lei 13.608/2018.

PALAVRAS-CHAVE: *Whistleblower* – *Whistleblowing* – Corrupção – 10 Medidas contra a Corrupção.

both the inclusion of whistleblowing in the anti-corruption package and the concise regulation promoted by Law 13,608 are analyzed. At the end, it concludes that it is important to guarantee means of protection and encouragement for the whistleblower and that the risk of ineffectiveness of Law 13,608 is high, due to its briefness.

KEYWORDS: *Whistleblower* – *Whistleblowing* – Corruption – 10 Measures Against Corruption.

SUMÁRIO: Introdução. 1. *Whistleblowing*: uma estratégia no enfrentamento de patologias corruptivas. 2. A previsão do *whistleblowing* no pacote de medidas contra a corrupção. 3. A concisa regulamentação do *whistleblowing* pela Lei 13.608/2018 e o risco da inefetividade. Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

A corrupção é um fenômeno existente em todas as sociedades, em escala global, com diferentes intensidades. Nos últimos anos, acentuou-se a percepção da corrupção no Brasil, como apurou a organização não governamental Transparência Internacional¹, que divulga anualmente o Índice de Percepção de Corrupção em mais de 160 países. Em uma escala de 0 a 100, segundo a qual quanto menor a nota, mais alto é o nível de corrupção, o Brasil registrou 38 pontos em 2015, cinco a menos que no ano anterior.

A principal causa atribuída a esse resultado foi o escândalo de corrupção na Petrobras, investigado por meio da Operação Lava Jato. Diante desse cenário, torna-se evidente a importância de se discutir estratégias de combate à corrupção. Uma delas é a prática do *whistleblowing*, que se refere, de modo geral, ao ato de levar “ao conhecimento de uma autoridade informações relevantes sobre um ilícito civil ou criminal”².

1. TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL. *Corruption Perceptions Index 2015*. 2016. Disponível em: [www.transparency.org/cpi2015]. Acesso em: 10.05.2019.
2. ESTRATÉGIA NACIONAL DE COMBATE À CORRUPÇÃO E À LAVAGEM DE DINHEIRO. O que é o *whistleblower*?. Disponível em: [http://enccla.camara.leg.br/noticias/o-que-e-o-whistleblower]. Acesso em: 10.05.2019.

garantias de anonimato/sigilo e de recompensa do reportante. Dessa forma, parece despontar a inefetividade dessa legislação, em razão da concisa e vaga regulamentação.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O *whistleblowing* é uma estratégia importante no enfrentamento de patologias corruptivas, pois permite que o Estado e seus órgãos fiscalizatórios tomem conhecimento de informações sobre ilícitos e irregularidades que somente os cidadãos próximos àquelas atividades poderiam fornecer. Dessa forma, é preciso fornecer incentivos e proteções ao *whistleblower*, para que ele se sinta confortável em reportar às autoridades.

Nesse sentido, a prática do *whistleblowing* é amplamente utilizada em diversos países, em especial nos Estados Unidos, onde há um sistema de garantias ao *whistleblower*. No Brasil, uma tentativa robusta de regulamentação do instituto deu-se com o Projeto de Lei 4.850/16. No entanto, a minuciosa estruturação de um programa de denúncias foi tolhida durante a tramitação na Câmara dos Deputados.

De forma surpreendente, em janeiro de 2018, foi promulgada a Lei 13.608, regulamentando o *whistleblowing* no Brasil. Todavia, essa legislação, composta de seis artigos, revela-se incipiente, superficial e até irresponsável, não dando atenção às implicações e às dificuldades de se assegurar tanto o sigilo/anonimato do reportante quanto o pagamento de recompensa pelas informações prestadas.

Diante disso, antevê-se a baixa efetividade da Lei 13.608/18, em razão de sua concisão e superficialidade. Será necessário esmiuçar a regulamentação do *whistleblowing*, trazendo de forma clara e expressa as garantias asseguradas ao *whistleblower* e, especialmente, as exceções – hipóteses em que o sigilo sobre sua identidade poderá ser levantado, como nos casos de denúncia eivada de má-fé.

Em que pese o silêncio da lei sobre esses pormenores, parece-nos que as previsões sobre a Comissão de Recebimento de Relatos, contidas anteriormente no Projeto de Lei 4.850/16, indicam um caminho a ser trilhado. Resta, portanto, regulamentar adequadamente a prática do *whistleblowing* no Brasil, finalmente consagrada no ordenamento jurídica, ainda que de forma incipiente, pela Lei 13.608/18.

REFERÊNCIAS

- BÖRNFELT, P-O et al. *Whistleblowing in the light of loyalty and transparency*. 2014. Disponível em: [<http://dspace.mah.se/bitstream/handle/2043/17384/Whistleblowing%20in%20the%20light%20ofloyalty%20and%20transparency.pdf>]. Acesso em: 10.05.2019.

- ENCCLA – Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro. *Manifesto da ENCCLA em Natal/RN*. Disponível em: [<http://enccla.camara.leg.br/acoes/acoes-de-2017>]. Acesso em: 10.05.2019.
- GRANDIS, Rodrigo de. *Whistleblowing* e direito penal. *Jota*, 12.02.2015. Disponível em: [<http://jota.info/artigos/coluna-rodrigo-de-grandis-12022015>]. Acesso em: 10.05.2019.
- LASIER Martins defende restabelecimento das ‘dez medidas contra a corrupção’. *Agência Senado*, 14.02.2017. Disponível em: [www12.senado.leg.br/noticias/materias/2017/02/14/lasier-martins-defende-restabelecimento-das-dez-medidas-contr-a-corrupcao]. Acesso em: 10.05.2019.
- LEAL, Mateus Salomão. *A proteção do whistleblower no direito brasileiro: uma análise à luz da prática dos Ministérios Públicos e da distinção entre os institutos do sigilo e do anonimato*. 2016. 94 f. Monografia (Especialização em Direito Constitucional) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Brasília, 2016.
- LEAL, Rogério Gesta. *Patologias corruptivas nas relações entre Estado, Administração Pública e sociedade: causas, consequências e tratamentos*. Santa Cruz do Sul: Edunisc, 2013.
- LEAL, Rogério Gesta (Org.). *Patologias corruptivas: as múltiplas face da hidra*. Santa Cruz do Sul: EDUNISC, 2015.
- NEAR, Janet P; MICELI, Marcia P. Organizational dissidence: the case of whistleblowing. *Journal of Business Ethics*, v. 4, n. 1, p. 1-16, fev. 1985.
- NEAR, Janet P; MICELI, Marcia P. Whistle-blowing: myth and reality. *Journal of Management*, v. 22, n. 3, p. 507-526, jun. 1996.
- OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, maio 2015 (Texto para Discussão n. 175). Disponível em: [www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td175]. Acesso em: 10.05.2019.
- OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa*. Má gestão – corrupção e ética pública. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.
- PIOVESAN, Eduardo. Plenário exclui previsão de recompensa e proteção a quem denunciar corrupção. *Agência Câmara Notícias*, 30.11.2016. Disponível em: [www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/politica/520360-plenario-exclui-previsao-de-recompensa-e-protacao-a-quem-denunciar corrupcao.html]. Acesso em: 10.05.2019.
- RAGAZZO, Carlos. Devemos pagar informantes de esquemas de corrupção? *Jota*, 13.05.2015. Disponível em: [<http://jota.info/artigos/devemos-pagar-informantes-por-esquemas-de-corrupcao-13052015>]. Acesso em: 10.05.2019.
- REIS, Maria Regina; PISCITELLI, Roberta Boccacio. Análise do PL n. 4.850/16: 10 medidas contra a corrupção. *Câmara dos Deputados: consulta legislativa*. 2016. Disponível em: [<http://bd.camara.gov.br/bd/handle/bdcamara/28820>]. Acesso em: 10.05.2019.