

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA DE DIREITO DO RIO DE JANEIRO
FGV DIREITO RIO**

ADRIANO VALENTE TORRACA FERREIRA

**MÉTODOS DE INCENTIVO À DENÚNCIA DE ILÍCITOS: SUBSÍDIOS PARA
A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS *WHISTLE-BLOWING* PERANTE
AGÊNCIAS E ÓRGÃOS REGULADORES BRASILEIROS**

**Rio de Janeiro
2018**

ADRIANO VALENTE TORRACA FERREIRA

**MÉTODOS DE INCENTIVO À DENÚNCIA DE ILÍCITOS: SUBSÍDIOS PARA
A IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS *WHISTLE-BLOWING* PERANTE
AGÊNCIAS E ÓRGÃOS REGULADORES BRASILEIROS**

Dissertação para obtenção de grau de mestre
apresentada à Escola de Direito do Rio de Janeiro da
Fundação Getúlio Vargas

Área de concentração: Direito da Regulação

Orientador: Thiago Bottino do Amaral

Rio de Janeiro

2018

Ferreira, Adriano Valente Torraca

Métodos de incentivo à denúncia de ilícitos : subsídios para a implementação de programas whistle-blowing perante agências e órgãos reguladores brasileiros / Adriano Valente Torraca Ferreira. – 2018.

108 f.

Dissertação (mestrado) - Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas.

Orientador: Thiago Bottino do Amaral.

Inclui bibliografia.

1. Denúncia (Direito penal). 2. Agências reguladoras de atividades privadas. 3. Direito regulatório. I. Amaral, Thiago Bottino do. II. Jordão, Eduardo. III. Escola de Direito do Rio de Janeiro da Fundação Getúlio Vargas. IV. Título.

CDD - 341.551

ADRIANO VALENTE TORRACA FERREIRA

**“MÉTODOS DE INCENTIVO À DENÚNCIA DE ILÍCITOS: SUBSÍDIOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DE PROGRAMAS WHISTLE-BLOWING PERANTE AGÊNCIAS E
ÓRGÃOS REGULADORES BRASILEIROS”.**

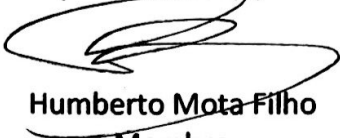
dissertação apresentado(a) ao Curso de Mestrado Acadêmico em Direito da Regulação
do(a) Escola de Direito do Rio de Janeiro para obtenção do grau de Mestre(a) em
Direito da Regulação.

Data da defesa: 30/01/2019

ASSINATURA DOS MEMBROS DA BANCA EXAMINADORA



Thiago Bottino do Amaral
Orientador(a)



Humberto Mota Filho
Membro



Patrícia Regina Pinheiro Sampaio
Membro

RESUMO

O objetivo principal do trabalho é investigar a viabilidade da criação de programas de incentivos à denúncia no Brasil, com especial enfoque de sua aplicação aos setores regulados. Observando os resultados alcançados por agências reguladoras estrangeiras em contextos semelhantes, apresentamos algumas características básicas dos Programas *Whistle-Blowing* e analisamos as iniciativas legislativas mais expressivas que trataram do tema no Brasil. Em seguida, também analisamos as três principais ferramentas disponíveis aos poderes públicos para o incentivo ao comportamento de denúncia: (1) oferecimento de proteção aos reportantes, (2) promessa de recompensas financeiras e (3) imposição de deveres de denúncia.

Palavras-chave: Fiscalização – Órgãos Reguladores – *Whistle-Blowing* – Mercado de Capitais – Regulação.

ABSTRACT

The objective of this research is to investigate the possibility of creating Whistle-Blowing Programns in Brazil, with a focus on their application in the regulated sectors. Noting the results achieved by foreign federal agencies in similar contexts, we presented the dates of the irregularity reporting programs and presenting the main legislative initiatives that addressed the issue in Brazil. Then, we also evaluate the tools tools to encourage the use of denunciation models: (1) promulgation of protection to the rapporteurs, (2) promise of rewards and (3) imposition of reporting duties.

Keywords: Enforcement Policy – Regulatory Agency – *Whistle-Blowing* – Capital-Market –Regulation.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, parte mais importante de todo e qualquer trabalho já realizado por mim.

Ao meu irmão, pelo apoio dado muitas vezes nesse tortuoso caminho.

Ao meu orientador, pelo direcionamento e auxílio desde os tempos de faculdade.

Aos meus colegas de turma, pela companhia e pelo mútuo auxílio durante o percurso.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	8
2. ASPECTOS PRINCIPAIS DOS PROGRAMA DE WHISTLE-BLOWING.....	13
2.1 Definições e Conceitos Gerais.....	13
2.2 Diferenças entre testemunhas, colaboradores e reportantes	17
2.3 Propostas relevantes de regulamentação e discussões sobre os Programas de Incentivo à Denúncia no Brasil	20
2.3.1 O “reportante do bem”: Projeto de Lei 4850/2016 e as 10 Medidas contra a corrupção	20
2.3.2 Promulgação da Lei 13.608/18: Novos horizontes para a regulamentação de Programas Whistle-Blowing no Brasil	23
2.4 Programas de <i>Whistle-Blowing</i> implementados perante órgãos reguladores estrangeiros	25
2.4.1 Programa Americano (<i>Securities and Exchange Commission</i>) e Canadense (<i>Ontario Securities Commission's</i>) de Incentivo à Denúncia de Irregularidades Relacionadas ao Mercado de Capitais	25
3. REGULAMENTAÇÃO EFICIENTE: MÉTODOS DISPONÍVEIS PARA O INCENTIVO AO COMPORTAMENTO DE DENÚNCIA	31
3.1 Retaliações Direcionadas aos Reportantes: O papel das proteções nos Programas <i>Whistle-Blowing</i>	32
3.1.1 Fatores que envolvem a propensão à denúncia	35
3.1.1.1 Fatores pessoais e demográficos (gênero, idade, traços diversos de personalidade e cultura)	35
3.1.1.1.1 Gênero	35
3.1.1.1.2 Idade	36
3.1.1.1.3 Traços diversos de personalidade	37
3.1.1.1.4 Cultura	38
3.1.1.2 Fatores Situacionais	40
3.1.1.2.1 Características Organizacionais	40
3.1.1.2.2 Circunstâncias Relacionadas ao Erro.....	48
3.1.2 Limitação das Pesquisas sobre fatores relacionados à denúncia	50
3.2 Regulação Por Incentivos e Sanções Positivas: O papel das recompensas financeiras nos Programas <i>Whistle-Blowing</i>	53
3.2.1 O conceito de sanção e as distinções entre suas figuras positivas e negativas.....	53
3.2.2 Riscos, vantagens, desvantagens e outros aspectos associados aos programas regulatórios baseados em recompensas financeiras e outros incentivos positivos.....	59
3.2.2.1 A utilização das recompensas positivas como novas formas de manipulação estatal	59

3.2.2.2	Críticas à recompensa de ações normais de cidadania: custos elevados e redução de seus valores intrínsecos	62
3.2.2.3	Bounty-hunting e Risco Moral	64
3.2.2.4	A imagem negativa tradicionalmente relacionada às recompensas financeiras como formas de incentivos.....	66
3.2.2.5	Custos de Monitoramento	68
3.3	Regulação Por Deveres de Denúncia e Sanções Negativas: O papel dos reportes compulsórios dentro dos Programas Whistle-Blowing.....	72
3.3.1	Os sistemas de denúncia compulsória	72
3.3.2	O sistema de denúncia compulsória prevista pela Lei 8.112/90	80
3.3.2.1	Promover ou Punir? As múltiplas Estratégias e o caminho para o legislador brasileiro	83
4.	CONCLUSÃO	88
5.	REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

1. INTRODUÇÃO

A promulgação da Lei 13.608/18 permitiu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios estabeleçam recompensas a pessoas que colaborem na prevenção, repressão ou apuração de crimes e ilícitos administrativos¹. Essa recente autorização pode ser compreendida como sinalização da possibilidade de regulamentação de programas baseados em incentivos financeiros para a comunicação de infrações no Brasil.

Para parte da literatura brasileira, essa figura é denominada como “*reportante do bem*” e representa um indivíduo que fornece às autoridades informações sobre irregularidades e recebe em contrapartida proteções e eventuais recompensas financeiras². Sem que o alcance do instituto se restrinja ao âmbito penal, esses reportes podem se relacionar a variados atos de corrupção, violações à regras de trabalho, conduta ímproba, antiética ou outros fatos ilegais ou irregulares que devam ser de conhecimento das autoridades, em razão de interesse público³.

A sugestão mais consistente para a regulamentação do tema no Brasil foi incluída no “Projeto de 10 Medidas Contra a Corrupção”⁴, apresentado pelo Ministério Público Federal (MPF) em 2016 e transformado no Projeto de Lei 4.850/2016 da Câmara dos Deputados.

Em substitutivo ao PL, foi proposta a criação da figura do “reportante do bem”, classificando-o como o indivíduo que, isoladamente ou em conjunto, relatasse informações a respeito da ocorrência de ação ou omissão de alguma das condutas previstas naquele documento⁵.

¹ Art. 4º. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão estabelecer formas de recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes ou ilícitos administrativos.

² A utilização do termo “reportante do bem” obteve maior alcance após uma proposta de sua regulamentação ser incluída por deputados federais no “Projeto de 10 Medidas Contra a Corrupção” apresentado pelo Ministério Público Federal em 2016.

³ OLIVEIRA, J. M. F. A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2015 (Texto para Discussão nº 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 27 de maio de 2018.

⁴ Inspirado pelo cenário de desenvolvimento da Operação Lava-Jato, o pacote de sugestões apresentado pelo Ministério Público Federal dispôs dez medidas que possuíam como objetivo aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade no Brasil. A minuta de proposta, na qual inicialmente constavam ações como a reforma no sistema de prescrição penal, criminalização do caixa dois e prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado, terminou desfigurada após diversas alterações aprovadas durante as discussões na Câmara dos Deputados.

⁵ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4FB3BAFEC365868AD512A18AFB3AE6D9.proposicoesWebExterno2?codteor=1510399&filename=Parecer-PL485016-23-11-2016. Acesso em: 20/04/2018.

Contudo, o modelo sugerido pelos deputados, inicialmente alcunhado como “Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público”, foi rejeitado por 392 (trezentos e noventa e dois) votos a favor e 36 (trinta e seis) contra sua exclusão. Na ocasião, os parlamentares contrários à implementação do instituto concentraram suas críticas mais contundentes ao sistema de recompensas financeiras previsto na proposta.

Na literatura estrangeira, modelos de legislações que regulamentam institutos similares são tradicionalmente denominados como *Whistle-Blowing Programs*. Tais programas, basicamente, possuem como objetivo principal a detecção de atos ilícitos que dificilmente seriam descobertos pelos órgãos fiscalizadores responsáveis sem a colaboração dos indivíduos denunciante.

Dois desses modelos, implementados pela *Securities and Exchange Commission* (EUA) e *Ontario Securities Commission* (Canadá), alcançaram resultados expressivos nos últimos anos, fomentando denúncias especificamente relacionadas ao mercado de capitais. Desde o início do Programa relacionado à agência federal americana citada, por exemplo, mais de 111 (cento e onze) milhões de dólares foram pagos como recompensas aos reportantes e mais de 500 (quinhentos) milhões de dólares foram arrecadados por meios de sanções impostas aos infratores⁶.

Ambos os programas foram selecionados para o recorte de pesquisa porque encontram-se diretamente vinculados à função fiscalizatória exercida por órgãos e agências reguladoras. E de forma geral os dois modelos estrangeiros partem de pressupostos semelhantes.

A primeira premissa adotada compreende a ideia de que a efetividade na atuação dos entes reguladores vai além da capacidade de normatizações e processos sancionadores, passando também pela necessidade do aprimoramento de ferramentas para a identificação de infrações e atividades indesejadas, controlando riscos sistêmicos e promovendo a estabilidade setorial. A partir daí, os Programas também podem ser considerados como frutos do reconhecimento das dificuldades enfrentadas pelos órgãos reguladores para o exercício dessa tarefa fiscalizadora em níveis satisfatórios.

Seguindo perspectiva semelhante no cenário brasileiro, pronunciamentos públicos recentemente realizados por Pablo Renteria, diretor da Comissão de Valores Mobiliários, sugerem movimentações internas favoráveis à implementação de um Programa de *Whistle-Blowing* relacionado àquele órgão regulador e apontam sua importância para o

⁶ Informação disponibilizada pela SEC em relatório anual sobre o desempenho do Programa (2016). Disponível em: <https://www.sec.gov/whistleblower/reportspubs/annual-reports/owb-annual-report-2016.pdf> Acesso em 14/05/2018.

desenvolvimento de sua atuação perante o setor⁷. Em idêntico sentido, Leonardo Pereira, presidente da Comissão até julho do ano de 2017, apontou em entrevista⁸ concedida ao jornal *Estado de São Paulo* a regulamentação da figura do *whistle-blower* como possível sugestão de emenda à Medida Provisória n. 784⁹.

Ainda sobre a questão, a própria previsão da possibilidade de acordos de leniência serem negociados diretamente pela CVM, um dos termos dispostos pela Medida Provisória citada, já sinaliza a busca governamental para o aprimoramento no trabalho de fiscalização, produção de provas e ágil cessação de prática ilícitas relacionadas ao mercado de capitais.

Recentemente, alguns desses pontos relacionados à regulamentação do instituto no Brasil voltaram ao debate com a promulgação da Lei 13.608/18, não obstante o diploma não possa ser exatamente considerado como o início da regulamentação de um Programa *Whistle-Blowing* nacional.

De qualquer forma, a autorização realizada pelo legislador brasileiro (no sentido de possibilitar à Administração Pública em âmbito municipal, estatal e federal o estabelecimento de recompensas financeiras como contrapartida a relatos sobre infrações criminais e administrativas) indica a possibilidade de futuras regulamentações mais robustas a respeito do tema e justifica a investigação proposta por nossa pesquisa.

Nesse passo, considerando esse cenário descrito, o objetivo principal do trabalho é investigar a viabilidade da criação de programas de incentivos à denúncia no Brasil, com especial enfoque de sua aplicação aos setores regulados. Observando os resultados alcançados por agências reguladoras estrangeiras em contextos semelhantes, o trabalho parte do pressuposto de que os Programas *Whistle-Blowing* podem ser considerados como ferramentas úteis de apoio à função fiscalizatória exercida por órgãos reguladores no Brasil.

De qualquer forma, apontamos algumas das formas como enxergamos essa possibilidade na 1ª seção do trabalho, a partir dos modelos implementados pela *Securities and Exchange Commission* (EUA) e *Ontario Securities Commission's* (Canadá). Nessa primeira etapa da

⁷ Em entrevista concedida ao portal eletrônico do jornal *Estado de São Paulo*, o diretor da CVM aponta uma busca pelo aumento no poder punitivo e de investigação do órgão regulador, recentemente criticado nos episódios envolvendo a Petrobrás e as empresas de Eike Batista. Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,cvm-planeja-adotar-acordos-de-delacao-premiada-imp-,1644719> Acesso em 22/08/2017.

⁸ Disponível em: <http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,casos-importantes-como-o-da-jbs-nao- ficam-mais-na-sala-de-espera-diz-presidente-da-cvm,70001884538> Acesso em 22/08/2017.

⁹ Editada em junho de 2017, a medida provisória dispõe sobre o processo administrativo sancionador na esfera de atuação do Banco Central do Brasil e da Comissão de Valores Mobiliários, aperfeiçoando os instrumentos punitivos de natureza administrativa a cargo dos dois órgãos. Dentre os principais pontos, destaca-se a permissão para que o BACEN (Art. 30) e a CVM (Art. 35) negociem e fechem acordos de leniência relacionados à irregularidades administrativas (não penais).

pesquisa, também apresentamos algumas características básicas dos Programas *Whistle-Blowing* e analisamos as iniciativas legislativas mais expressivas que trataram do tema no Brasil.

Em seguida, na segunda seção, investigaremos três das principais ferramentas disponíveis aos poderes públicos para o incentivo ao comportamento de denúncia: (1) oferecimento de proteção aos reportantes, (2) promessa de recompensas financeiras, (3) imposição de deveres de denúncia. Excluímos a concessão de benefícios penais de nossa análise por considerarmos que os incentivos direcionados aos participantes dos ilícitos se enquadram em institutos diferentes do objeto avaliado na pesquisa, como no caso dos acordos de colaboração premiada e leniência.

Dentro dessa proposta, traçaremos os principais pontos de contato entre os métodos citados e o contexto normativo-jurídico brasileiro, apresentando uma hipótese relacionada a cada um dos três métodos apontados.

Quanto ao (1) oferecimento de proteção aos reportantes, propomos a hipótese de que representam o pilar protagonista dos Programas *Whistle-Blowing* e que o medo de retaliação representa o principal fator inibidor do reporte. Para confirmar nossa suposição, investigaremos os fatores que podem compor a escolha realizada pelo observador de atos ilícitos, avaliando ao final o real papel que o temor por represálias influi na decisão de denúncia e se realmente está claro e consolidado para a literatura como todo esse processo decisório se desenvolve.

Com relação à (2) promessa de recompensas financeiras, mapearemos os principais riscos, vantagens e desvantagens relacionadas pela literatura a esse método. Também traçaremos definições conceituais, distinções e semelhanças entre os sistemas baseados em sanções positivas e negativas. Aqui, apresentamos a hipótese de que todos os obstáculos atribuídos aos incentivos positivos, quando trazidos para a realidade dos sistemas de denúncia remunerada, podem ser superados pelo legislador brasileiro através de ajustes e cautelas mínimas. Ao final dessa parte, esperamos também adiantar algumas discussões e oferecer subsídios para eventual regulamentação futura de um Programa *Whistle-Blowing* brasileiro.

Por último, no que se refere à (3) imposição de deveres de denúncia, analisaremos suas principais vantagens, desvantagens e outros aspectos associados. Nosso objetivo é confrontar essas informações com o sistema de reporte compulsório proposto pela Lei 8.112/90, analisando seu potencial de compatibilidade à eventual implementação de um modelo brasileiro de *Whistle-Blowing* baseado no pagamento de recompensas aos reportantes. Nesse ponto, tentaremos comprovar a hipótese de que múltiplos instrumentos de persuasão, baseados tanto em sanções positivas quanto negativas, podem coexistir dentro do mesmo cenário regulatório,

razão pela qual o sistema de reporte compulsório proposto pela lei citada não é incompatível a inserção de modelo concomitante prevendo recompensa aos denunciantes.

Para a confirmação das hipóteses sugeridas, a pesquisa será inicialmente desenvolvida por meio de (1) revisão bibliográfica sobre o tema, buscando compreender aspectos principais do instituto *whistle-blowing* na literatura nacional e internacional, (2) análise de dois casos práticos, examinando as diretrizes centrais de Programas já regulamentados perante órgãos reguladores estrangeiros e, por fim, (3) consultaremos a legislação brasileira vigente e iniciativas legislativas que de alguma forma possam ser relacionados ao tema analisado.

Como o trabalho parte da viabilidade relacionada à função de fiscalização exercida por órgãos reguladores, a análise não se restringirá aos reportes de infrações criminais, considerando também a aplicação de tais modelos para o recebimento de informações relevantes a respeito de descumprimentos regulamentares e outros ilícitos de natureza administrativa, seguindo o caminho indicado pela Lei 13.608/18.

Em que pesem relevantes divergências de conceituação pela literatura nacional e internacional, os termos “whistle-blower(s)”, “reportante(s)” e “denunciante(s)” genericamente representam no desenvolvimento da pesquisa um indivíduo que relate ou seja capaz de relatar às autoridades informações a respeito de quaisquer atos ilícitos ou irregularidades relevantes que possua conhecimento, desde que não tenham sido beneficiados por tais espécies de infrações.

As expressões “Programa(s) Whistle-Blowing” e “legislação(ões) Whistle-Blowing”, por suas vezes, foram utilizadas como correspondentes a um conjunto consistente e ordenado de normas e regulamentações sobre o tema, prevendo formas para o processamento dos reportes, garantias de proteção aos reportantes e eventualmente o oferecimento de recompensas financeiras.

2. ASPECTOS PRINCIPAIS DOS PROGRAMA DE WHISTLE-BLOWING

2.1 Definições e Conceitos Gerais

Tanto as empresas quanto a Administração Pública representam âmbitos de penetração difícil para a atuação das polícias investigativas e outros órgãos fiscalizatórios. Consequentemente, uma porcentagem elevada de atos ilícitos que são praticados nesses ambientes jamais é descoberta e permanece impune¹⁰. Diante dessa dificuldade, os poderes públicos de ordenamentos estrangeiros apostaram nos últimos anos em incentivar que seus cidadãos, ao tomarem conhecimento de condutas irregulares, reportem tais fatos às autoridades e recebam como contrapartida o oferecimento de proteções e, eventualmente, recompensas.

Embora seja possível observar divergências estabelecidas de acordo com as particularidades de cada modelo e país, o conjunto de legislações e regulamentos internos que estabelecem a criação e estruturação desses institutos são tradicionalmente denominados pela literatura estrangeira como *Whistle-Blowing Programs*.

Em tradução literal da língua inglesa para a portuguesa, o termo “*whistle-blower*” representa a junção das palavras “apito” (*whistle*) e “soprador” (*blower*), remetendo à ideia de um indivíduo que, tomando conhecimento de determinada situação irregular, deseja chamar a atenção das autoridades responsáveis por sua fiscalização.

De forma geral e simplificada, esses Programas estabelecem (a) a criação de canais de comunicação para o recebimento de denúncias, (b) regulamentam aspectos para as formas de processamento e apuração dessas informações, (c) indicam mecanismos de proteção destinados aos denunciantes e, eventualmente, (d) oferecem recompensas financeiras como contrapartida aos reportes mais relevantes.

No entanto, a conceituação exata dos termos “*whistle-blower*” (agente denunciante) e “*whistle-blowing*” (ato de denunciar) enfrenta tratamentos bastante díspares por parte da literatura especializada, dos ordenamentos jurídicos estrangeiros e de orientações internacionais sobre suas melhores práticas.

NEAR & MICELI, por exemplo, classificam o termo “*whistle-blowing*” como “*ato de revelação, por parte de membros ou ex-membros de determinada organização, de práticas*

¹⁰RAGUÉS, Ramón. *El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: 'whistleblowing' interno vs. 'whistleblowing' externo*. In: Responsabilidad de la Empresa y Compliance: Programas de prevención, detección y reacción penal, PUIG, Santiago; BIDASOLO, Mirentxu; MARTÍN, Víctor (dir.), Madrid: Edisofer, 2014, p. 459.

ilegais, imorais ou ilegítimas, direcionadas à pessoas ou organizações capazes de realizar ações contra os fatos reportados”¹¹. A rigor, nessa proposta de definição são excluídas as denúncias realizadas por indivíduos sem histórico de vínculos com a organização relacionada às infrações relatadas.

O Conselho Europeu (2014)¹², em sentido semelhante, relaciona o termo “*whistle-blowing*” à denúncia contendo informações a respeito de ações ou omissões que representem ameaça ou dano ao interesse público, mas apenas quando enfrentadas pelo reportante no curso de seu trabalho.

Em direção diversa, outros autores e documentos apresentam definições mais abrangentes do instituto. A Convenção Interamericana contra a Corrupção (2002), ao tratar da figura do *reportante*, por exemplo, sugere a criação e fortalecimento de sistemas que protejam tanto funcionários públicos quanto os cidadãos particulares que de boa-fé denunciarem atos ilícitos, sem especificar restrições por vínculos organizacionais¹³.

Em semelhante sentido, encontramos na literatura nacional a definição de ROCHA, o qual propõe para o termo “*whistle-blower*” o seguinte significado:

“[P]essoa que, detendo posição privilegiada de acesso a dados e informações de uma organização, sem ter obrigação legal, voluntariamente relata, a uma competente autoridade pública, um ato de interesse público, sobre fatos que entende ilegais, não triviais, ou outras irregularidades sob o controle de uma rganização e que podem configurar atos de corrupção, fraudes ou violação de um sistema normativo ou regulatório”.¹⁴

Nota-se que nesse caso as infrações elegíveis são tratadas de forma genérica e não são propostas limitações quanto à existência de vínculos entre o reportante e a organização relacionada aos fatos relatados. É possível observar, entretanto, uma restrição imposta pelo autor para os indivíduos que possuam deveres legais de denúncia, os quais de acordo com tal perspectiva não poderiam ser classificados como *whistle-blowers*.

Encontramos restrições semelhante também defendidas por JUBB:

¹¹ NEAR, Janet; MICELI, Marcia. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, v. 4, n. 1, 1985, p.3.

¹² COUNCIL OF EUROPE. Protection of whistleblowers: Recommendation CM/Rec (2014), p. 11. Disponível em: <https://rm.coe.int/16807096c7>

¹³ Referendada pelo Decreto nº 4.410/2002, a Convenção, ao utilizar a expressão “atos de corrupção”, também trata como eleito para as proteções sugeridas apenas um grupo restrito de ilícitos.

¹⁴ ROCHA, Marco Antônio. Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil. Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA (2016). Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/whistleblower-1/subsidios-para-implantacao-de-programas-dewhistleblower-no-brasil/view>. Acesso em: 21/05/2018.

“O whistleblowing é um ato deliberadamente não obrigatório de divulgação, que é registrado publicamente e é feito por uma pessoa que teve ou teve acesso privilegiado a dados ou informações de uma organização, sobre ilegalidade não trivial ou outras irregularidades reais, suspeitas ou antecipado que implica e está sob o controle dessa organização, para uma entidade externa com potencial para corrigir o delito (...) [W]histleblowing é uma ação escolhida, não uma feita sob juramento ou sob algum tipo de coação, como ameaças.”¹⁵

Em sentido idêntico, encontramos nas pesquisas de BOATRRIGHT¹⁶ e CHIU¹⁷ a utilização do termo *whistle-blowing* apenas como uma liberação voluntária de informação, desassociando o ato de denúncia a qualquer forma de coação legal ou organizacional. JOHNSON¹⁸, ao elencar os elementos integrativos do instituto, também apresenta a ‘voluntariedade’ como parte indissociável à figura do denunciante.

Nossa revisão também permitiu notar que parte expressiva da literatura oferece restrições baseadas nos canais buscados pelo observador de irregularidades. Nesse sentido, observamos a posição de FARRELL & PETERSON¹⁹, GRAHAM²⁰ e VAN DYNE²¹ et al., todos sustentando a posição de que os denunciantes internos não se enquadram à figura do *whistle-blower*.

Outra divergência observada diz respeito à natureza dos atos ilícitos definidos como reportáveis. A Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (2007), por exemplo, sugere a necessidade de proteção efetiva aos *whistle-blowers*, mas os classifica de forma restritiva

¹⁵Tradução livre de: “*Whistleblowing is a deliberate non-obligatory act of disclosure, which gets onto public record and is made by a person who has or had privileged access to data or information of an organisation, about non-trivial illegality or other wrongdoing whether actual, suspected or anticipated which implicates and is under the control of that organisation, to an external entity having potential to rectify the wrongdoing (...) [W]histleblowing is a chosen action, not one done under oath or under some kind of duress such as threats.*” In: JUBB, Peter. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*, n. 1, p. 77, 1999.

¹⁶ BOATRRIGHT, John. *Ethics and the Conduct of Business* (Prentice Hall, New Jersey), 2000.

¹⁷ CHIU, Randy. Ethical Judgment and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control. *Journal of Business Ethics*, n. 1/2, p. 65, 2003.

¹⁸ JOHNSON, Roberta Ann. Whistleblowing: When It Works and Why. *School Library Journal*, n. 6, p. 177, 2003.

¹⁹ FARRELL, Dan; PETERSEN, James. C. Patterns of Political Behavior in Organization. *Academy of Management Review*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 403-412, 1982.

²⁰ GRAHAM, Jill. Principled organizational dissent: A theoretical essay. In B. M. Staw & L. L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior*, v.8 Greenwich, CT: JAI Press, 1986.

²¹ VAN DYNE, Linn; PARKS, McLean. (1995). Extra-role behaviors: In pursuit of construct and definitional clarity (A bridge over muddied waters). In L. L. Cummings & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Volume 17, pp. 215-285). Greenwich, CT: JAI Press.

como pessoas, de boa-fé e com motivos razoáveis, que denunciem às autoridades apenas alguma das condutas relacionadas aos atos de corrupção previstos no texto do Tratado²².

Ainda sobre a natureza das infrações, a partir da análise de modelos já implementados também percebemos legislações desenvolvidas de forma específica apenas para o setor público ou privado. No programa peruano²³ de *Whistle-Blowing*, por exemplo, muito embora não sejam exigidos do reportante vínculos com a organização relacionada às informações relatadas, somente são declaradas elegíveis para as garantias sugeridas pelo modelo os reportes a respeito de condutas que ocorram em entidades públicas.

A respeito dessas classificações propostas, no entanto, fazemos ressalvas sobre as limitações observadas. Diversos atos ilícitos são realizados por meio da colaboração concomitante entre cidadãos ligados à iniciativa pública e privada. É exatamente o que propõe ROCHA em trabalho de apoio à implementação de Programas *Whistle-Blowing* no Brasil, posição com a qual concordamos:

“[T]endo a empresa corrompido um funcionário público, ou praticado ela mesma uma importante violação de regra setorial, tais ações possivelmente podem chamar a atenção tanto de um funcionário da repartição pública na qual o funcionário público corrupto trabalha quanto de um colega do setor privado que trabalha na empresa que promoveu a corrupção ou aquiesceu a ela.”²⁴

Nesse sentido proposto pelo autor, para que exista um funcionário estatal corrupto, é necessária também a existência de uma contraparte corruptora, muitas vezes representada por particulares sem vínculos diretos com a Administração Pública.

²² UNCAC, Art. 33. “Cada Estado-Parte considerará incorporar ao seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra qualquer tratamento injustificado a qualquer pessoa que relate, de boa-fé e com base em motivos razoáveis, perante as autoridades competentes, quaisquer fatos relativos aos crimes estabelecidos em conformidade com a presente Convenção.” Tradução livre de: “Each State Party shall consider incorporating into its domestic legal system appropriate measures to provide protection against any unjustified treatment for any person who reports in good faith and on reasonable grounds to the competente authorities any facts concerning offences established in accordance with this Convention.”

²³ Ley N. 29542 (Ley De Proteccion Al Denunciante En El Ámbito Administrativo Y De Colaboracion Eficaz En El Ámbito Penal). Art. 1º: “A presente Lei tem o propósito de proteger e conceder benefícios aos funcionários e servidores públicos, ou a qualquer cidadão, que denuncie de forma sustentada a realização de atos arbitrários ou ilegais que ocorram em qualquer entidade pública e que possam ser investigados ou sancionados administrativamente.” Tradução livre de: “La presente Ley tiene el objeto de proteger y otorgar beneficios a los funcionarios y servidores públicos, o a cualquier ciudadano, que denuncien en forma sustentada la realización de hechos arbitrarios o ilegales que ocurran en cualquier entidad pública y que puedan ser investigados o sancionados administrativamente.”

²⁴ ROCHA, Marco Antônio. Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil. Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro – ENCCLA, p.18.

Exemplificaremos, para melhor compreensão. Considere-se o caso de uma empresa pagadora de propinas a um ou mais funcionários de determinada repartição estatal. Tanto funcionários ligados à corporação privada quanto agentes relacionados ao órgão público provavelmente poderiam oferecer às autoridades fiscalizadoras importantes contribuições para a detecção da infração cometida.

Dessa forma, assim como nas limitações relacionadas à existência de vínculos profissionais aos órgãos ou empresas nos quais ocorreram os fatos relatados, acreditamos que a escolha por filtros demasiadamente restritivos pode desestimular colaborações relevantes para a detecção de diversos atos ilícitos²⁵.

Com efeito, sem prejuízo das diversas definições possíveis para os termos apresentados, a solução para um modelo eficiente parece ser o tratamento mais expansivo possível à figura do *whistle-blower* e ao ato de denúncia. Eventualmente, os filtros aplicados devem se restringir apenas ao grupo de infrações pertinentes ao canal receptor dos relatos (quando divididos de forma setorial) e na exigência de alguma expressividade dos fatos relatados.

2.2 Diferenças entre testemunhas, colaboradores e reportantes

Embora seja possível identificar exceções pontuais, os Programas *Whistle-Blowing*, via de regra, propõem que a Administração Pública, para obter informações e aplicar a lei, interaja com um cidadão honesto e que não obteve benefícios com o ato reportado. Essa comunicação permite a investigação dos responsáveis pelos ilícitos denunciados, a aplicação de sanções previstas e o ressarcimento de prejuízos financeiros causados²⁶.

Trata-se, portanto, de incentivar (e eventualmente recompensar) a colaboração de cidadãos que não compactuaram com as posturas dos indivíduos infratores e não possuem nenhuma relação de envolvimento com o erro observado. Em sentido diferente, os acordos de delação premiada e de leniência sugerem ao Estado, para obter informações e aplicar a lei, a

²⁵ No plano estrangeiro, a mesma ressalva foi proposta por BANISAR: “[A] comprehensive law should apply to both the public and private sector. Wrongdoing is not just done by one or the other.” BANISAR, David. *Whistleblowing: International Standards and Developments*. *Corruption And Transparency: Debating The Frontiers Between State, Market And Society*, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, 2011

²⁶ Apresentamos como um das exceções o modelo implementado pela OSC, agência reguladora canadense relacionada ao mercado de capitais, no qual é admitida a possibilidade da utilização do termo *whistle-blower* para denunciante que de alguma forma estejam envolvidos ou tenham sido beneficiados com os atos ilícitos relatados, classificação com a qual não concordamos.

prática de barganhas com pessoas e corporações desonestas, que se beneficiaram ilicitamente e causaram danos a sociedade, mas poderão ter suas punições atenuadas ao colaborarem com o deslinde do caso e a persecução de terceiros²⁷.

Consequentemente, defendemos que as vantagens oferecidas nos acordos de colaboração premiada e de leniência não podem ser compreendidas da mesma forma que as recompensas e benefícios oferecidos aos *whistle-blowers*.

As primeiras tratam de contrapartida concedida ao autor de crimes ou outras infrações que decide colaborar com o Estado e em troca recebe compensações como a redução de sua pena, flexibilização do regime de cumprimento, aplicação de sanções alternativas ou até mesmo o perdão judicial. Contudo, sem qualquer juízo quanto à eficiência ou acerto na manutenção de tais institutos, observamos que essa barganha difere totalmente da proposta de recompensa oferecida como contrapartida à comportamentos corretos e éticos praticados por um cidadão não envolvido na prática dos atos ilícitos relatados, como em tese representa a situação experimentada pelos *whistle-blowers*²⁸.

Destacamos também a ausência de espontaneidade presente nos acordos de colaboração premiada e de leniência. Usualmente, os delatores diretamente envolvidos em atos ilícitos somente aceitam colaborar com as autoridades após perceberem que os elementos contra eles colhidos provavelmente serão suficientes para uma sanção relevante. Nesses casos, os acordos passam a representar uma – quando não a única – oportunidade para que esses indivíduos não sejam submetidos a longos anos de pena cumprida em cárcere ou rígidas sanções de caráter financeiro.

Tais circunstâncias presentes nos acordos de leniência e colaboração premiada possibilitam que, buscando contornar a imposição de punições severas ao final de processos e procedimentos administrativos ou criminais, os colaboradores forneçam às autoridades tanto informações verdadeiras quanto falsas, misturando fatos comprováveis com ilações e guiados pela maior possibilidade em obter os benefícios desejados²⁹.

²⁷ ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. Revista de Doutrina do TRF4, Porto Alegre, n.65, abr. 2015.

²⁸ WEDY, Miguel Tedesco. A colaboração premiada entre o utilitarismo e a racionalidade de princípios. Revista Direito e Liberdade, v. 18, n. 3, 2016, p. 217.

²⁹ O Artigo 4º da Lei 12.850/2013 prevê que a concessão de benefícios levará em conta fatores como a “gravidade e a repercussão social do fato criminoso”, além da “eficácia da colaboração”. Essa circunstância, no entanto, pode gerar uma inclinação para que o colaborador busque exasperar a responsabilidade dos demais comparsas, desprezando preocupações com o grau de certeza das informações prestadas às autoridades.

Acreditamos também ser possível estabelecer diferenças substanciais entre as figuras do *whistle-blower* e da testemunha. Essas últimas, salvo exceções legais³⁰, possuem deveres de colaboração com a Justiça, sob pena de conduções coercitivas e condenação pelo crime de desobediência em casos de descumprimento. A maior parte dos *whistle-blowers*, por outro lado, não possuem deveres legais ou contratuais de colaboração. Sobre esse aspecto, nos filiamos ao argumento defendido por autores como BOATRRIGHT, CHIU e JUBB, no sentido de incompatibilidade entre o *whistle-blowing* e qualquer forma de coação legal ou organizacional³¹.

Além disso, os depoimentos prestados por testemunhas, quando colhidos em fase judicial e em observância ao princípio do contraditório, possuem valor probatório. Dessa forma, mesmo desacompanhados de outros elementos de prova, em alguns casos podem fundamentar condenações criminais e suprir a ausência do exame de corpo de delito. Em diferente sentido, os *whistle-blowers* fornecem informações que devem ser inicialmente tratadas como meras fontes de prova, isto é, deverão servir apenas como um “*start investigativo*” para os órgãos fiscalizatórios estatais. Tais órgãos, a partir da análise preliminar de relevância e veracidade do relato recebido, eventualmente buscarão elementos que comprovem as alegações realizadas pelo reportante e desenvolverão o trabalho investigativo respectivo.

Portanto, além das questões relacionadas à obrigação legal de colaboração, as valorações probatórias dos depoimentos prestados por testemunhas e dos relatos realizados por *whistle-blowers* obedecem, pelo menos em fase inicial, à lógicas bastante distintas, não se confundindo também com a figura do investigado ou acusado participante de acordos de colaboração premiada ou leniência³².

³⁰ Em âmbito criminal, por exemplo, são desobrigadas de prestar esclarecimentos, por força do Artigo 206 do Código de Processo Penal, as testemunhas que se enquadrem na condição de ascendente ou descendente, o afim em linha reta, o cônjuge, ainda que desquitado, o irmão e o pai, a mãe, ou o filho adotivo do acusado, salvo quando não for possível, por outro modo, obter-se ou integrar-se a prova do fato e de suas circunstâncias.

³¹ Cf. Seção 2.1.

³² Também estabelecendo diferenças substanciais entre as figuras citadas, cf.: OLIVEIRA, J. M. F. A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2015 (Texto para Discussão nº 175), p. 6. Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em 10/04/2018.

2.3 Propostas relevantes de regulamentação e discussões sobre os Programas de Incentivo à Denúncia no Brasil

2.3.1 O “reportante do bem”: Projeto de Lei 4850/2016 e as 10 Medidas contra a corrupção

No Brasil, a primeira recomendação mais consistente para a regulamentação de um Programa *Whistle-Blowing* foi manifestada durante as discussões sobre o “Projeto de 10 Medidas Contra a Corrupção”. A minuta apresentada pelo Ministério Público Federal em 2016 e transformada no PL 4850/2016 da Câmara dos Deputados, originalmente, o definia como um conjunto de “*medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos*”³³.

Em parecer elaborado por Onyx Lorenzoni e outros deputados, foi sugerida a inclusão de regulamentação da figura do “reportante do bem”, classificando o instituto como ferramenta de combate à corrupção e fraudes públicas, indispensável para a manutenção da integridade nos setores público e privado³⁴.

Com a aprovação das substituições propostas, o Artigo 16 do Projeto de Lei 4850/2016 passaria a dispor da seguinte redação:

Art. 16. Toda pessoa natural tem o direito de relatar às Comissões de Recebimento de Relatos, constituídas nos termos deste Título, a ocorrência de ações ou omissões que:

- I – configurem o descumprimento de dever legal ou regulamentar;
- II – atentem contra:
 - a) os princípios da administração pública, o patrimônio público, a probidade administrativa e a prestação de serviços públicos;
 - b) os direitos e garantias fundamentais e demais direitos humanos, inclusive os decorrentes do disposto no art. 5º, § 2º, da Constituição Federal;
 - c) a organização e o exercício dos direitos sociais, de nacionalidade e políticos, e as relações de trabalho;
 - d) a ordem econômica e tributária e o sistema financeiro;
 - e) o meio-ambiente, a saúde pública, as relações de consumo e a livre concorrência;

³³ Inspirado pelo cenário de desenvolvimento da Operação Lava-Jato, o pacote de sugestões apresentado pelo Ministério Público Federal dispôs dez medidas que possuíam como objetivo aprimorar a prevenção e o combate à corrupção e à impunidade no Brasil. A minuta de proposta, onde inicialmente constavam ações como a reforma no sistema de prescrição penal, criminalização do caixa 2 e prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado, terminou desfigurada após diversas alterações aprovadas durante as discussões na Câmara dos Deputados.

³⁴ Disponível em:

http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=4FB3BAFEC365868AD512A18AFB3AE6D9.proposicoesWebExterno2?codteor=1510399&filename=Parecer-PL485016-23-11-2016 Acesso em 20/08/2018

f) bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, a ordem urbanística e o patrimônio cultural e social.

De acordo com as modificações sugeridas, o “*reportante do bem*” passaria a ser compreendido pelo ordenamento jurídico brasileiro como indivíduo que, isoladamente ou em conjunto, relatasse informações sobre ocorrência da ação ou omissão de alguma das condutas previstas no extenso rol apontado pelo documento. Destacamos, nesse aspecto, que a utilização de termos vagos e subjetivos para a previsão dos ilícitos eleitos como reportáveis ao Programa transformou o modelo em expediente genérico e não direcionado às atuações setoriais.

Na verdade, a própria justificativa apresentada pelo substitutivo ao PL 4850/2016 demonstrou uma preocupação intencional nesse sentido, indicando o desejo de que o Programa não se restringisse ao combate à corrupção e improbidade administrativa, permitindo também o recebimento de outros relatos que atendessem ao interesse público.

Mais adiante, os termos apresentados pelo substitutivo concentraram a estrutura do Programa em capítulos a respeito de medidas para a proteção dos reportantes e a previsão de incentivos financeiros. Na verdade, o próprio nome escolhido para o modelo proposto (Programa Nacional de Proteção e Incentivo a Relatos de Informações de Interesse Público) revela a posição de destaque concedida a essas duas diretrizes.

Dentre as medidas de proteção previstas, a proposta assegurava aos reportantes: (a) todas as garantias dispostas na Lei nº 9.807/1999³⁵, incluindo a alteração da identidade civil; (b) a preservação de suas informações pessoais durante a investigação e processo criminal ou cível; (c) a preservação de sua identidade, não podendo ser fotografado ou filmado pelos meios de comunicação sem sua prévia autorização por escrito; (d) a remoção, redistribuição, requisição, cessão ou colocação em exercício provisório em outro órgão ou entidade; (e) e sua colocação e de seus familiares sob a proteção provisória de órgão de segurança pública, em caso de urgência e de ameaça iminente de risco a sua incolumidade física.

Todas essas garantias de proteção contra atos de retaliação seriam também estendidas aos familiares do reportante e pessoas a ele relacionadas que pudessem sofrer retaliação em razão do relato fornecido (Art. 32 do Substitutivo ao PL). Além disso, o documento estabeleceu

³⁵ A Lei nº 9.807/1999 estabelece normas para a organização e a manutenção de programas especiais de proteção a vítimas e a testemunhas ameaçadas no Brasil, especialmente direcionada à indivíduos que colaboraram com o desenvolvimento de investigações policiais e processos criminais. Dentre outras medidas, a legislação prevê garantias como segurança na residência da testemunha, escolta em deslocamentos, acomodação provisória em local compatível com a proteção, auxílio financeiro para despesas necessárias à subsistência individual ou familiar e suspensão temporária das atividades funcionais sem prejuízo dos vencimentos para servidores públicos e militares.

a isenção de responsabilização civil ou penal do reportante em relação à veracidade da ocorrência relatada, ressalvadas as hipóteses de casos como o fornecimento de informações deliberadamente falsas ou obtidas por meios ilícitos (Arts. 32 e 36 do Substitutivo ao PL).

Com relação aos incentivos propostos, o documento estabelecia, nos casos em que os relatos apresentados acarretassem à imposição de penalidades e a reparação de danos ao erário, a possibilidade do pagamento de recompensas financeiras aos reportantes. No entanto, essas retribuições somente seriam pagas quando cumulativamente atendidos uma série de requisitos. Veja-se como tratou a questão o substitutivo ao PL:

Art. 57. O reportante cujo relato apresentado nos termos deste Título acarretar a imposição de penalidades e a reparação de danos ao erário terá direito ao recebimento de retribuição no percentual de 10% (dez por cento) a 20% (vinte por cento), desde que atendidos os seguintes requisitos:

I – o valor da reparação dos danos e das penalidades aplicadas em razão do relato sejam superiores a trezentos salários mínimos;

II – o reportante tenha sido a primeira pessoa a relatar as informações;

III – não tenha havido a divulgação pública das informações relatadas antes da conclusão da apuração, e estas não estejam sendo apuradas em investigação ou procedimento instaurado previamente à apresentação do relato;

IV – se as informações relatadas estiverem sendo apuradas em investigação ou procedimento instaurado previamente à apresentação do relato, o reportante tenha apresentado informação, indício ou prova de substancial relevância que tenha contribuído para a apuração.

A retribuição proposta pelo PL, por sua vez, teve como base de cálculo o somatório das penalidades impostas e dos valores fixados para a reparação dos danos causados pelo ilícito denunciado. O reportante receberia entre 10% a 20% desse montante total, considerando-se o estabelecimento dos percentuais de acordo com fatores como a originalidade, importância e qualidade das informações relatadas.

Além disso, as recompensas seriam arbitradas levando-se em conta seu potencial de incentivo para a apresentação de novos relatos por outros reportantes (Art. 58, § 3º, II, do Substitutivo ao PL). Tal indicação, expressamente mencionada no corpo do texto sugerido para a lei, corrobora a relevância apontada pela presente pesquisa em relação a compreensão dos valores pagos aos *whistle-blowers* como fator de influência para o convencimento dos demais observadores de irregularidades.

Em essência, é possível afirmar que o documento indicou as diretrizes para o recebimento e processamento das informações recebidas, apresentou diversas garantias para proteção aos reportantes e previu recompensas financeiras em contrapartida às denúncias mais relevantes sobre uma série abrangente de condutas ilícitas. A partir dessas constatações, portanto, consideramos o PL 4850/2016 como a proposta legislativa mais robusta e expressiva

para a regulamentação da figura do *whistle-blower* no ordenamento brasileiro durante os últimos anos.

Contudo, o modelo sugerido pelos deputados foi rechaçado por 392 (trezentos e noventa e dois) votos a favor e 36 (trinta e seis) contra sua exclusão. Na ocasião, diversos parlamentares concentraram suas críticas mais contundentes às recompensas financeiras previstas na proposta apresentada, apontando o Programa como a criação de um “comércio penal” e os reportantes como “corretores de propina”.

Fazemos a ressalva de que grande parte dessas críticas foram realizadas em contextos informais de discussão e não se basearam em argumentos legais ou análises profundas sobre o tema. Os teores das afirmações contrárias ao instituto, na verdade, mais pareceram apontar impressões negativas justificadas em aspectos éticos e morais, especialmente relacionados ao pressuposto de que a participação cidadã no combate à prática de ilícitos não deve ser considerada como ato passível de recompensas financeiras pela Administração Pública.

De qualquer forma, sendo o Projeto de Lei 4850/2016 a movimentação mais expressiva para a regulamentação do tema no país, as críticas realizadas servem como termômetro relevante para o direcionamento da pesquisa, em especial para a análise dos pontos de potencial incompatibilidade entre o ordenamento jurídico brasileiro e Programas *Whistle-Blowing*.

Rejeitada sua inclusão nas medidas originalmente propostas pelo MPF e com um número bastante modesto de parlamentares favoráveis ao modelo, as discussões sobre a figura do reportante se afastaram do cenário de debate legislativo do país, apenas modestamente retornando às discussões após a promulgação da Lei 13.608/18.

2.3.2 Promulgação da Lei 13.608/18: Novos horizontes para a regulamentação de Programas Whistle-Blowing no Brasil

A promulgação da Lei 13.608/18 estabeleceu que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios poderão estabelecer formas de recompensa aos reportantes que colaborem na prevenção, repressão ou apuração de crimes e ilícitos administrativos. Ao decorrer do diploma, o legislador também estabeleceu o Fundo Nacional de Segurança Pública como um dos provedores para esses recursos destinados ao pagamento de valores em contrapartida às informações que auxiliem na resolução das infrações.

Não foram definidos, no entanto, detalhes a respeito das formas de processamento das informações recebidas, as formas de cálculo para o montante final devido como contrapartida aos relatos e as hipóteses nas quais são devidas as remunerações. Com seu conteúdo estabelecido em apenas seis artigos e ainda carente de regulamentação, a lei também não apresentou disposições expressivas a respeito de proteções direcionadas aos reportantes. Genericamente, tratou somente da possibilidade de denúncias anônimas e o sigilo dos dados dos informantes que se identifiquem, sem a previsão da real extensão dessas garantias ou sobre proteções contra retaliações de natureza pessoal ou laboral³⁶.

Por essas razões, não concordamos que essas previsões genéricas sejam consideradas como o início da regulamentação de um Programa *Whistle-Blowing* brasileiro. Acreditamos tratar-se, contudo, de sinalização importante no sentido de que o pagamento de valores como contrapartida à informações a respeito de infrações guarda traços de compatibilidade ao ordenamento jurídico brasileiro, mesmo quando efetuados por órgãos e recursos provenientes da própria Administração Pública.

Muito embora a promulgação da lei tenha despertado ainda pouca dedicação da literatura nacional, chamamos a atenção para o trecho final da redação contida em seu art. 4º:

Art. 4º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no âmbito de suas competências, poderão estabelecer formas de recompensa pelo oferecimento de informações que sejam úteis para a prevenção, a repressão ou a apuração de crimes **ou ilícitos administrativos. (grifo nosso)**

Acreditamos que essa autorização expressa para que relatos contendo informações a respeito de ilícitos administrativos também sejam remunerados pelo Estado indica uma provável superação da vinculação obrigatória entre o instituto do *whistle-blower* e ilícitos de natureza apenas penal. Consequentemente, tal evidência aponta a formação de um panorama cada vez mais favorável à implementação de Programas *Whistle-Blowing* perante órgãos reguladores no Brasil.

De qualquer forma, ainda sem pesquisas robustas sobre a inovação trazida pela lei, resta analisar as regulamentações que seguirão a promulgação do diploma e as exatas formas pelas

³⁶ Art. 1º - As empresas de transportes terrestres que operam sob concessão da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios são obrigadas a exibir em seus veículos, em formato de fácil leitura e visualização: II - expressões de incentivo à colaboração da população e de garantia do anonimato, na forma do regulamento desta Lei.

Art. 3º - O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo dos seus dados.

quais esses mecanismos previstos podem de fato se mostrar úteis no auxílio à função fiscalizadora exercida pela Administração Pública no Brasil.

2.4 Programas de *Whistle-Blowing* implementados perante órgãos reguladores estrangeiros

2.4.1 Programa Americano (*Securities and Exchange Commission*) e Canadense (*Ontario Securities Commission's*) de Incentivo à Denúncia de Irregularidades Relacionadas ao Mercado de Capitais

Em aspectos gerais, é possível afirmar que a *Securities and Exchange Commission* (SEC), agência federal relacionada aos Títulos e Câmbio dos Estados Unidos, representa funções análogas à Comissão de Valores Mobiliários (CVM), exercendo papel regulador no mercado de capitais americano. Ainda no ano de 2010, após a aprovação da *Dodd-Frank Wall Street Reform* e do *Consumer Protection Act*, foi implementado pelo congresso estadunidense uma política de incentivos à denúncias de violações às leis federais aplicadas ao setor acionário estadunidense.

Como balizas principais, dois aspectos – que posteriormente influenciaram legislações semelhantes em ordenamentos estrangeiros – merecem especial destaque: (a) o estabelecimento de recompensas como contrapartida às informações prestadas pelos denunciantes e (b) as proteções oferecidas contra eventuais retaliações a eles dirigidas.

A respeito do primeiro ponto, o programa americano atualmente oferece recompensas que variam entre 10% e 30% do valor das sanções monetárias coletadas em ações movidas pela SEC ou por outras autoridades reguladoras e policiais³⁷. O montante exato fornecido como contraprestação ao reportante em cada caso é decidido pela Comissão de acordo com critérios estabelecidos na legislação.

Dentre os fatores que influenciam a majoração das recompensas, destacamos (1) a relevância das informações fornecidas para o sucesso de qualquer processo contra os infratores, (2) a extensão da assistência prestada pelo reportante à Agência durante o processo de

³⁷ Dodd-Frank Act. Sec. 922. 21F.(b)(1).

investigação, (3) o interesse da SEC na dissuasão das práticas relatadas e (4) a realização das denúncias aos canais internos de conformidade da empresa relacionada aos fatos reportados³⁸.

Em sentido oposto, reduzem as faixas de recompensas pagas aos *whistle-blowers* (a) o grau de culpabilidade ou envolvimento do reportante nos fatos denunciados, (b) o atraso injustificado para a realização do reporte e a (c) interferência negativa em programas internos de *compliance* das empresas envolvidas. Todos esses valores oferecidos aos reportantes como recompensa são pagos com recursos do *Securities and Exchange Commission Investor Protection Fund*, fundo público especialmente destinado a tal fim.³⁹

Para a fixação do montante, é também levado em consideração o sucesso obtido pela agência com as informações fornecidas pelos reportantes, através de uma faixa mínima de êxito estabelecida. Dessa forma, as recompensas monetárias previstas pelo modelo americano somente são pagas ao *whistle-blower* pela agência quando os relatos fornecidos resultam em uma ação de sanção e execução superior à US\$ 1 (um) milhão. São excluídas da possibilidade de retribuições financeiras, portanto, as denúncias sobre infrações triviais ou que não retornem para a *Securities and Exchange Commission* a recuperação de valores desviados ou aplicação de multas.

Ainda sobre os requisitos para o pagamento de recompensas, as informações relatadas pelo reportante devem ser consideradas como *voluntárias* e *originais*. A respeito da voluntariedade⁴⁰, o entendimento geral é de que os fatos reportados precisam ser relatados antes de serem oficialmente requisitados pela SEC ou por outro órgão regulatório americano. Com relação ao fator originalidade⁴¹, as informações fornecidas pelo *whistle-blower* devem ser fruto

³⁸ Dodd Frank Act. Sec. 240. 21F-6

³⁹ Dodd Frank Act. Sec. 922. 21F(b)(2).

⁴⁰ “Suas informações são fornecidas ‘voluntariamente’ se você as fornecer a nós, outra autoridade reguladora ou de aplicação da lei antes de (i) solicitarmos a você ou ao seu advogado ou (ii) o Congresso, outra agência reguladora, fiscalizadora ou autorreguladora (como a FINRA) solicite que você forneça as informações relacionadas a uma investigação ou a determinadas investigações ou inspeções”. Tradução livre de: “Your information is provided ‘voluntarily’ if you provide it to us or another regulatory or law enforcement authority before (i) we request it from you or your lawyer or (ii) Congress, another regulatory or enforcement agency or self-regulatory organization (such as FINRA) asks you to provide the information in connection with an investigation or certain examinations or inspections.” Disponível em <https://www.sec.gov/about/offices/owb/owb-faq.shtml>. Acesso em 10-08-2017.

⁴¹ Dodd Frank Act Sec. 922. 21F.(a)(3): “O termo ‘informação original’ significa informação que (A) é derivada do conhecimento independente ou análise de um denunciante; (B) não seria conhecida pela Comissão por nenhuma outra fonte, a menos que o denunciante seja a fonte original da informação; e “(C) não é exclusivamente derivada de uma alegação feita em uma audiência judicial ou administrativa, em um relatório governamental, audiência, auditoria ou investigação, ou da mídia, a menos que o denunciante seja a fonte de informação”. Tradução livre de: “The term ‘original information’ means information that—“(A) is derived from the independent knowledge or analysis of a whistleblower; “(B) is not known to the Commission from any other source, unless the whistleblower is the original source of the information; and “(C) is not exclusively derived from an allegation made in a judicial or administrative hearing, in a governmental report, hearing, audit, or investigation, or from the news media, unless the whistleblower is a source of the information.”

de seu conhecimento independente e não devem estar relacionadas a informações disponíveis em outros processos ou obtíveis pela Agência por outras fontes.

Em resumo, o *whistle-blower* eleito para aderir ao programa regulamentado perante à Agência americana deve ser compreendido como indivíduo que voluntariamente fornece à SEC informações originais a respeito de possível violação (já ocorrida, ainda em estágio de execução ou que provavelmente ocorrerá) das leis federais relacionadas ao mercado de capitais americano, recebendo em contrapartida recompensas financeiras quando seus relatos colaborem com aplicação de multas ou recuperação de valores superiores a casa dos US\$ 1 milhão⁴².

Passado pouco menos de uma década desde a reforma implementada pelo Congresso Americano, observamos que os resultados obtidos pela agência reguladora americana alcançaram números relevantes. Desde o início do Programa, mais de 111 (cento e onze) milhões de dólares foram pagos como recompensas aos *whistle-blowers* que colaboraram fornecendo informações sobre ilícitos praticados no mercado de capitais estadunidense. Esse número representou o equivalente a mais de 500 (quinhentos) milhões de dólares em sanções impostas aos infratores.

Também identificamos nos relatórios anuais disponibilizados pela Agência Executiva americana a afirmação de que o programa possibilitou que a Comissão identificasse fraudes mais rapidamente nos últimos anos, minimizando as consequências negativas para o equilíbrio do mercado acionário e a as perdas dos investidores. Nesse sentido, notamos que a colaboração do Programa com o trabalho de fiscalização realizado pela SEC vem sendo compreendida pela própria agência como aspecto central no exercício de sua atual função regulatória⁴³.

Também importa pontuar que, desde a implementação do Programa relacionado à SEC, a taxa anual de denúncias recebidas pela Agência segue em relevante escalada, atingindo aumento superior a 40% no número de reportes realizados entre os anos de 2012 e 2016. Esses índices de aumento ajudam a confirmar a hipótese de que o contínuo pagamento de recompensas relevantes pela agência age como fator incentivador para que outros dirigentes, empresários, participantes do mercado e outros indivíduos que possuam conhecimento de infrações relacionados ao mercado de valores mobiliários realizem denúncias ao programa americano.

⁴² Dodd Frank Act. Sec. 240. 21F-2

⁴³ Informações disponibilizadas pela SEC no último relatório divulgado (2016). Documento disponível em: <https://www.sec.gov/whistleblower/reportspubs/annual-reports/owb-annual-report-2016.pdf> Acesso em: 10/11/2018.

Outro aspecto relevante para os programas de *Whistle-Blowing* é a proteção contra retaliações (de caráter pessoal ou laboral) dirigidas aos reportantes. No modelo americano regulamentado perante a SEC, notamos um empenho por parte da agência para a proteção da identidade do *whistle-blower* na maior medida possível, respeitadas apenas exceções relacionadas a processos administrativos ou judiciais, hipóteses nas quais eventualmente a Agência reguladora pode ser legalmente obrigada a fornecer informações que revelem sua identidade⁴⁴. Esse expediente busca evitar que os reportantes sejam identificados pelos participantes dos erros observados e sofram alguma espécie de vingança em razão da denúncia realizada.

Sobre o ponto, é vedado ao empregador qualquer espécie de represália direcionada aos funcionários denunciadores de fatos presenciados em locais de trabalho, sob pena de sanções, reconduções e multas aplicadas contra a empresa.⁴⁵ Uma das principais funções atribuídas a essas medidas é a garantia de que potenciais denunciadores não reconheçam o ato de reporte como um risco desmedido de prejuízos incontornáveis para sua carreira ou integridade física e psicológica.

Em linhas gerais, portanto, o programa americano encontra-se basicamente estruturado sobre três pilares: criação de canais de denúncia, oferecimento de recompensas financeiras e garantias de proteção aos reportantes. Esses mesmos aspectos serviram de inspiração para a criação de Programas semelhante perante ao órgão canadense de regulação ao mercado de capitais (*Ontario Securities Commission's*).

Ainda no ano de 2016, a agência canadense, tomando como base o modelo pioneiro adotado pela SEC, passou a contar com regulamentação específica para a figura do *whistle-blower*. Nesse sentido, também implementando-o como instrumento de incentivo à tarefa de fiscalização exercida por um órgão regulador, o modelo adotado pela OSC possui como linhas gerais diretrizes bastante semelhantes ao programa americano, concentrando suas diretrizes principais aos incentivos financeiros e proteções destinadas aos reportantes.

De forma geral, as informações classificadas pela agência canadense como elegíveis para o recebimento de recompensas devem ser (a) originais; (b) voluntariamente submetidas; (c) de alta qualidade e contendo fatos consistentes e suficientemente descritos, oportunos, específicos, críveis e (d) relacionadas à alguma violação da lei de valores mobiliários da *Ontario Securities Commission's*⁴⁶.

⁴⁴ Dodd-Frank Act. Sec. 240. 21F-7.

⁴⁵ Dodd-Frank Act. Sec. 241. 21F-7.

⁴⁶ OSC POLICY 15-601, PART 4. 14. (1). (a), (b), (c), (d).

Com relação às faixas de cálculos para as recompensas, o modelo canadense apresenta retribuições mais modestas que o programa americano, oferecendo um percentual variável entre 5 e 15% dos valores pagos pelos infratores à título de sanção ou voluntariamente.⁴⁷ Ainda nesse aspecto, os critérios utilizados para a determinação exata do montante a ser recebido seguem balizas bastante semelhantes ao programa estadunidense, concentrando-se no (a) *timing* do reporte, (b) relevância das informações, (c) grau de auxílio prestado pelo *whistle-blowing* às autoridades, (d) impacto gerado pela investigação do caso, (e) esforços do reportante para a reparação dos danos causados pela infração, dentre outros⁴⁸.

Em sentido oposto, colaboram para a redução do percentual a ser pago ao *whistle-blower*: (1) o fornecimento de informações erradas ou incompletas; (2) culpabilidade do reportante; (3) a demora injustificada para a realização da denúncia; (4) recusa para a tarefa de prestar suportes à Agência e (5) interferência exercida no trabalho de fiscalização exercido pelo órgão regulador⁴⁹.

Contra as decisões tomadas pela Comissão em relação às questões relacionadas ao pagamento das recompensas e seus montantes, não há previsão de nenhuma espécie de recurso ou apelação⁵⁰. No que se refere aos aspectos de proteção, a regulamentação canadense também estabelece a proteção da identidade dos reportantes e proíbe represálias de um empregador contra um empregado que tenha realizado alguma espécie de reporte sobre infrações cometidas na empresa ou que possua a intenção de fazê-lo⁵¹.

Na verdade, de maneira geral, o modelo implementado pela agência canadense possui balizas centrais bastante próximas ao programa americano e outros programas internacionais, especialmente voltados à promessa de recompensas financeiras como contrapartida às informações prestadas e ao oferecimento de proteções mínimas aos reportantes.

Em junho de 2018, a agência divulgou seu último balanço a respeito da evolução experimentada pelo Programa⁵². O relatório aponta o recebimento de mais de 200 (duzentos)

⁴⁷ OSC POLICY 15-601, PART 5. 18. (1)

⁴⁸ OSC POLICY 15-601, PART 5, 25. (2) e (3).

⁴⁹ Muito embora existam diferenças sensíveis entre as figuras dos colaboradores e dos reportantes, alguns modelos como o canadense admitem a possibilidade da utilização do termo *whistle-blower* para denunciante de que de alguma forma estejam envolvidos ou tenham sido beneficiados com os atos ilícitos relatados, classificação com a qual não concordamos.

⁵⁰ OSC POLICY 15-601, PART 5, 26: “A determinação da Comissão de conceder ou não uma denúncia e qualquer montante atribuído a um denunciante não são passíveis de recurso. Nenhum direito privado de ação é conferido a um denunciante para obter um prêmio de denunciante.” Tradução livre de: “The Commission’s determination whether or not to grant a whistleblower award and any amount awarded to a whistleblower are not subject to appeal. No private right of action is conferred on a whistleblower to seek a whistleblower award.”

⁵¹ OSC POLICY 15-601, PART 3, 13.

⁵² Relatório disponível em: http://www.osc.gov.on.ca/en/NewsEvents_nr_20180629_osc-whistleblower-program-contributing-to-a-stronger-culture-of-compliance.htm Acesso em: 20/11/2018.

reportes entre a data de sua criação e a divulgação do documento, o equivalente a uma média de aproximadamente duas denúncias por semana. Dos relatos recebidos, 7% estão associados a investigações ativas e 35% estão em processo de serem compartilhadas com outra agência operacional da OSC ou outro órgão regulador para a tomada de ações futuras.

Embora não seja divulgado pela agência canadense os valores efetivamente já pagos aos *whistle-blowers*, de acordo com Maureen Jensen, presidente e CEO da OSC, o sistema tem sido muito eficaz e lança luz sobre informações que antes permaneceriam nas sombras, se consolidando ao longo dos últimos dois anos como uma ferramenta importante para proteger os investidores.

Com as experiências colhidas pelos dois modelos analisados, partimos da suposição de que os Programas *Whistle-Blowing* podem ser considerados como ferramentas úteis de apoio à função fiscalizatória exercida por órgãos reguladores no Brasil. Também notamos o papel protagonista representado pelas proteções oferecidas aos reportantes e as recompensas prometidas para os casos mais relevantes de denúncia, aspectos que analisaremos de forma mais aprofundada na seção seguinte.

3. REGULAMENTAÇÃO EFICIENTE: MÉTODOS DISPONÍVEIS PARA O INCENTIVO AO COMPORTAMENTO DE DENÚNCIA

Na classificação de RAGUÉS, em posição com a qual concordamos e adotamos durante a pesquisa, os poderes públicos que desejem incentivar o comportamento de denúncia possuem em seu alcance quatro métodos principais para persuadir os indivíduos que possuem alguma informação relevante sobre irregularidades: (1) oferecimento de proteção aos reportantes, (2) promessa de recompensas financeiras, (3) imposição de deveres de denúncia, (4) concessão de benefícios penais⁵³.

O primeiro método apontado procura assegurar ao observador de ilícitos proteções contra retaliações perpetradas por envolvidos no ato denunciado ou outros interessados no silêncio e desconhecimento público das irregularidades.

O segundo instrumento disponível, apoiado na concessão de recompensas monetárias, busca estimular os reportes através de sanções premiais, também compensando os riscos suportados pelo denunciante durante e após o processo de denúncia relacionada.

No terceiro caso, são estabelecidas normas jurídicas ou contratuais que obrigam um indivíduo ou grupos específicos a reportar às autoridades ou canais internos informações a suspeita de práticas irregulares observadas.

No quarto método, o Estado, para obter informações relevantes sobre ilícitos e aplicar a lei, negocia com pessoas e corporações que participaram diretamente das infrações, mas poderão ter suas punições atenuadas ao colaborarem com o deslinde do caso e a persecução de terceiros.

Abordaremos nos subcapítulos a seguir os papéis desempenhados pelo (1) oferecimento de proteção aos reportantes, (2) promessa de recompensas financeiras e (3) imposição de deveres de denúncia no contexto dos Programas *Whistle-Blowing*. Traçaremos, também, seus principais pontos de contato com o contexto normativo-jurídico brasileiro, esboçando subsídios ao legislador para eventual regulamentação a respeito do tema. Reiteramos que a (4) concessão de benefícios penais foi excluída do recorte de pesquisa por estar relacionada a outros institutos já regulamentados no Brasil, a exemplo dos acordos de colaboração premiada e de leniência.

⁵³ RAGUÉS, Ramón. *El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: 'whistleblowing' interno vs. 'whistleblowing' externo*. In: Responsabilidad de la Empresa y Compliance: Programas de prevención, detección y reacción penal, PUIG, Santiago; BIDASOLO, Mirentxu; MARTÍN, Víctor (dir.), Madrid: Edisofer, 2014, p. 460.

3.1 Retaliações Direcionadas aos Reportantes: O papel das proteções nos Programas *Whistle-Blowing*

Nos países que implementaram programas de incentivo à denúncia, as decisões individuais de impedir delitos contribuem para que a sociedade e os membros de organizações estejam menos vulneráveis ao desperdício de recursos públicos, danos ao meio ambiente e outras formas de conduta antiética, imoral e criminosa. No entanto, conceder uma resposta ativa às irregularidades observadas pode ser uma decisão arriscada e carregada de fatores emocionais, envolvendo potenciais danos às relações com colegas de trabalho ou reações inesperadas de atores que se beneficiaram dos atos ilícitos e agentes que não desejam a exposição do episódio.

Nos casos de empregados que denunciam práticas ilícitas relacionadas à empresa para qual trabalham, por exemplo, parte substancial das preocupações se concentra em reflexos à carreira profissional do observador das infrações. Contudo, muito embora trate-se da punição laboral mais severa associada aos riscos envolvidos no ato de reportar, a demissão não representa a única forma de retaliação possível no ambiente de trabalho.

Os *whistle-blowers* também podem ser submetidos a redução de salário, isolamento para o exercício de tarefas burocráticas ou de menor importância, transferências para outras localidades, estagnação profissional, perda de oportunidade para promoção, aumento excessivo na cobrança por resultados e sanções sociais de afastamento praticadas por outros funcionários da empresa⁵⁴.

Nesse contexto, outro desafio para a proteção eficiente dos denunciantes reside no fato de que nem todas as sanções de revanche contra eles praticadas se consubstanciam em atos tão claros como demissões, transferências do local de trabalho ou reduções salariais. A distribuição de cargos e funções dentro do ambiente empresarial, por exemplo, podem ser tratadas internamente como escolhas meramente discricionárias por parte dos superiores hierárquicos.

Assim também funcionam as violências psicológicas que submetem os funcionários à inação ou exercício de afazeres pouco úteis, outras espécies de escolhas que em diversas ocasiões dispensam os empregadores da concessão de justificativas. Parte das retaliações, nesse sentido, representam práticas de difícil comprovação e tornam a escolha em favor da denúncia uma resposta ainda menos segura para os observadores de ilícitos.

⁵⁴ Nesse sentido, cf.: JOS, Philip; TOMPKINS, Mark; HAYS, Steven. In: Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower, *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, 1989, pp. 552-561.

De qualquer forma, apesar da crescente preocupação com o tema, a elaboração de Programas adequados e certas a respeito das melhores práticas seguem ainda dificultadas pela compreensão limitada do que é uma decisão estressante, carregada de riscos e para a qual se desdobra um conjunto abrangente de opções, caminhos e respostas totalmente distintas⁵⁵.

Dentro de uma lógica sequencial, por exemplo, a primeira etapa suportada pelo denunciante envolve a consciência ou desconfiança de que algum tipo de má conduta está ocorrendo. Em seguida, há um julgamento ético realizado pelo *whistle-blower*, no qual o indivíduo avalia se o reporte é a escolha ideal. Durante o terceiro passo, o potencial reportante equilibra diferentes valores e precisa avaliar cuidadosamente os prováveis efeitos (positivos e negativos) da denúncia, finalmente decidindo se vai agir de acordo com seu julgamento ético e formando ou não sua intenção de soprar o apito. O passo final seria, ainda, a transformação da intenção de reporte em comportamento real.

Ao final de todo esse processo suportado pelo denunciante, sua decisão pode levar a diferentes respostas. O indivíduo que observa irregularidades na organização pode, por exemplo, escolher agir sozinho, esforçando-se pessoalmente para interromper e corrigir o erro. Alternativamente, pode optar por relatar informações sobre a questão através de canais ou procedimentos organizacionais ou externos, formais ou informais, direcionando o relatório para seu supervisor ou setores determinados⁵⁶.

Outro tipo de resposta é denunciar irregularidades a pessoas de confiança fora do contexto organizacional, dispostas e capazes de agir para cessar ou impedir o erro. Isso muitas vezes ocorre porque o indivíduo acredita que a infração não deve continuar, mas se sente incapaz de pará-la pessoal ou processualmente. Esses candidatos de apoio ao *whistle-blower* incluem indivíduos dentro e fora da organização, como o supervisor imediato, os colegas de trabalho, os ouvidores, funcionários de associações profissionais ou grupos comunitários, representantes da mídia ou advogados⁵⁷.

Há também possíveis respostas passivas, envolvendo o silêncio e omissão por parte do observador. Essa escolha pode ocorrer quando um indivíduo é apático em relação ao delito ou julga que seu poder pessoal para impedir ou cessar o erro seja baixo, enquanto o risco de

⁵⁵ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p. 255.

⁵⁶ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p. 264.

⁵⁶ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, [s. l.], v. 19, n. 3, 1999, p. 257-258.

⁵⁷ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, [s. l.], v. 19, n. 3, 1999, p. 264.

retaliação é considerado alto. Finalmente, alguns indivíduos podem escolher participar ativamente do erro, obtendo seus benefícios e aderindo à prática ilícita.

Em resumo, ao observador de uma infração estão disponíveis opções variadas como (1) a participação de apoio ao ilícito, (2) silêncio e inação, (3) notificação processual por meio de canais internos ou externos, (4) notificação não-processual ou (5) correção do erro através de intervenção direta. Contudo, nenhuma dessas respostas é sem risco e cada ação produz um conjunto de resultados com um potencial ambíguo de ganho ou perda líquida para o indivíduo. Cada resposta reflete uma escolha, mesmo que a escolha seja a inação⁵⁸.

Dentro dessas múltiplas etapas e respostas apontadas, os programas de incentivos buscam evitar a omissão dos observadores de ilícitos, incentivando as decisões relacionadas à denúncia. Nesse contexto, as proteções costumam ser colocadas em posição de destaque como o fator mais decisivo para que o potencial *whistle-blower* escolha a colaboração com o Estado.

A partir dessa constatação, propomos a hipótese de que as proteções representam um pilar básico dos Programas *Whistle-Blowing*, uma vez que o medo de retaliação trata-se da principal razão pela qual os indivíduos silenciam uma atividade errada percebida.

Partindo dessa suposição de que alguns indivíduos possuem maior probabilidade de denunciar um erro organizacional do que outros baseados pela percepção de uma provável represália, buscamos avaliar se e quais outros fatores também podem contribuir para essa decisão tomada pelos *whistle-blowers*. De uma forma geral, a literatura sobre o tema se dirigiu a esta questão propondo a inclusão tanto de determinantes individuais quanto contextos situacionais relacionados à organização e ao erro observado⁵⁹.

Investigaremos a seguir, portanto, os fatores que podem compor essa escolha realizada pelo denunciante, avaliando ao final o papel real que o medo de retaliações representa para a decisão de denúncia e se realmente está claro e consolidado para a literatura como todo esse processo se desenvolve.

Para isso, após a análise das pesquisas empíricas destacadas a seguir, dividimos os aspectos observados em duas categorias principais: (1) características pessoais e demográficas, que distinguem os denunciantes focalizando em particularidades como idade, gênero, cultura, fatores psicológicos e outros aspectos; (2) fatores situacionais, que englobam o contexto

⁵⁸ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, [s. l.], v. 19, n. 3, 1999, p. 257.

⁵⁹ CULIBERG, Barbara.; MIHELIC, Katarina. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 22 dez. 2017. v. 146, n. 4, p. 787–803.

organizacional no qual o observador está envolvido e as circunstâncias relacionadas à infração observada.

3.1.1 Fatores que envolvem a propensão à denúncia

3.1.1.1 Fatores pessoais e demográficos (gênero, idade, traços diversos de personalidade e cultura)

3.1.1.1.1 Gênero

MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN⁶⁰ pontuaram a complexidade do papel exercido pelas características individuais e demográficas na previsão da intenção de denúncia, destacando o exemplo da influência do gênero relacionado ao *whistle-blower*. Contudo, os autores apresentam em seus resultados de pesquisa a afirmação de que as mulheres tendem a ser mais propensas ao ato de denúncia. DALTON & RADTKE⁶¹, em idêntico sentido, também concluíram que as mulheres relataram em seus estudos intenções mais fortes de denúncia do que os homens.

Em direção divergente, NEAR e MICELI⁶², DWORKIN & BAUCUS⁶³ e SIMS & KEENAN⁶⁴ identificaram os homens como mais propensos a soprar o apito. Uma das explicações possíveis aponta que os homens ocupam posições gerenciais mais altas nas organizações, gozando de maior credibilidade do que mulheres (NEAR & MICELI, 1995). Essa justificativa também foi apoiada por HERSH⁶⁵, no sentido de que funcionários do sexo masculino se sentem mais seguros quanto à ideia de que seus relatos serão ouvidos e levados a

⁶⁰ MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, p. 277-297, 2005.

⁶¹ DALTON, Derek; RADTKE, Robin. The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, v.117, n. 1, 153-172, 2013.

⁶² NEAR, Janet; MICELI, Marcia. Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*, v. 22, n.3, 507-526, 1996.

⁶³ DWORKIN, Morehead; BAUCUS, Melissa. Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.12, 1281-1298, 1998.

⁶⁴ SIMS, Randi; KEENAN, John. Predictors of external whistleblowing: Organizational and intrapersonal variables. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.4, 411-421, 1998.

⁶⁵ HERSH, M. A. Whistleblowers: heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, v.26, n.2, 2002, p.248.

sério, aumentando a probabilidade de denúncia. HERSH também indicou que o fato de as mulheres frequentemente ocuparem posições organizacionais de *status* mais baixos do que os homens pode fazer com que se sintam mais vulneráveis à retaliações, circunstância que reduziria a intenção de reporte para funcionárias do sexo feminino.

SMITH & BROWN⁶⁶, tratando desses resultários contaditórios observados nas pesquisas de diferentes autores, afirmam que talvez as mulheres possuam um senso de dever maior ou possam ter taxas de denúncia mais altas porque estão menos inclinadas a lidar com os erros por si mesmas. Os autores, no entanto, ponderam como mais provável a inexistência de qualquer relação razoável entre o gênero das pessoas e sua propensão a delatar.

Os estudos de VERMEIR & VAN KENHOVE⁶⁷ e SCHMINKE, AMBROSE & MILES⁶⁸ também apontam evidências de que homens e mulheres diferem em termos de ética, crenças, valores e comportamento, com as mulheres teorizadas para serem mais éticas no seu julgamento e comportamento do que os homens.

KAPLAN⁶⁹ et al., em abordagem diversa, investigaram a questão e descobriram que o gênero influenciou significativamente as intenções de relatar por meio de um canal anônimo, mas não encontraram as mesmas relações para as hipóteses em que o reporte é realizado por um canal não-anônimo. Os mesmos autores também não observaram qualquer relação de influência entre o gênero do autor do ilícito e a denúncia de irregularidades.

3.1.1.1.2 Idade

Com relação ao fator idade, MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN⁷⁰ encontraram evidências de que os trabalhadores mais velhos são mais propensos a denunciar do que os mais jovens. CASSEMATIS & WORTLEY⁷¹, em direção diversa, apontam que os perfis dos *whistle-blowers* são bastante similares aos observadores de ilícitos que escolhem não reportar,

⁶⁶ SMITH, R.; Brown, A. The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes. A. J. Brown (Ed.), Whistleblowing in the Australian public sector, 2008, p.127.

⁶⁷ VERMEIR, I.; VAN KENHOVE, P. Gender differences in double standards. Journal of Business Ethics, v.81, n.2, 281-295, 2008.

⁶⁸ SCHMINKE, M.; AMBROSE, L.; MILES, A. The impact of gender and setting on perceptions of others' ethics. Sex Roles, v.48, n.7/8, 361-375, 2003.

⁶⁹ KAPLAN, E.; SCHULTZ, J. Intentions to report questionable acts: An examination of the influence of anonymous reporting channel, internal audit quality, and setting. Journal of Business Ethics, v.71, n.2, 109-124, 2007.

⁷⁰ MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. Journal of Business Ethics, n. 3, p. 277-297, 2005.

⁷¹ CASSEMATIS, G.; WORTLEY, R. Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. Journal of Business Ethics, v.117, n.3, 2013, p. 627.

quando comparados em termos de sexo, idade e experiência. Os resultados encontrados pelos últimos autores sugerem que não há grande influência dessas características na decisão de denúncia, de forma que os fatores situacionais exercem maior influência que quaisquer outras características pessoais medidas. Também encontramos na pesquisa de SIMS & KEENAN⁷² o apoio à ideia de que a idade não é um preditor significativo da intenção de denúncia.

3.1.1.1.3 Traços diversos de personalidade

BJØRKELO⁷³ et al. elaboraram estudo com o objetivo de investigar o papel da personalidade em relação ao ato de *whistle-blowing*. Os resultados apresentados pelos autores apontaram que os indivíduos que apresentavam “*baixos níveis de amabilidade e altos níveis de extroversão*” eram mais propensos a soar o apito, mas não foram identificadas relações significativas entre os outros traços de personalidade analisados e a intenção de denúncia.

KEENAN & MCLAIN defenderam a influência de traços ligados ao “*altruísmo*” sobre a intenção de denúncia. Os autores afirmam em suas conclusões que o processo de decisão varia de acordo com a filosofia ética do denunciante e nem sempre é guiado, por exemplo, pelo bem para o maior número de pessoas do que por uma visão economicamente racional ou egoísta⁷⁴.

MICELI⁷⁵ et al. e CASSEMATIS & WORTLEY⁷⁶ sugerem que uma personalidade “*pró-ativa*” influencia positivamente as intenções de reporte. ALFORD⁷⁷, por sua vez, considera o “*narcisismo*” como um forte motivador da denúncia de irregularidades. SINGER⁷⁸ et al. relacionaram a “*empatia*” como fator positivamente relacionado a probabilidade de

⁷² SIMS, Randi; KEENAN, John. Predictors of external whistleblowing: Organizational and intrapersonal variables. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.4, 411-421, 1998

⁷³ BJØRKELO, B.; EINARSEN, S.; MATTHIESEN, B. Predicting proactive behaviour at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behaviour. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, v.83, n.2, 2010, p.380.

⁷⁴ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, [s. l.], v. 19, n. 3, 1999, p. 256.

⁷⁵ MICELI, M.; NEAR, J.; REHG, M.; VAN SCOTTER, R. Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistle-blowing. *Human Relations*, v.65, n.8, 923–954, 2012.

⁷⁶ CASSEMATIS, P. G.; WORTLEY, R. (2013). Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, v.117, n.3, 2013, p. 628.

⁷⁷ ALFORD, C. F. *Whistle-blowers: Broke lives and organizational power*. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

⁷⁸ SINGER, M.; MITCHELL, S.; TURNER, J. Consideration of moral intensity in ethicality judgements: Its relationship with whistleblowing and need-for-cognition. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.5, 527–541, 1998.

denúncias. DALTON & RADTKE⁷⁹ analisaram a influência do “*maquiavelismo*” e como seus mecanismos afetam o *whistle-blowing*, relacionando-o de forma negativa à intenção de denúncia. Já CULIBERG & MIHELIC sugerem que características individuais como os níveis de “*autoestima*” e “*cinismo*” também podem ajudar a explicar as intenções de denúncia.

JAMES HOLLINGS analisou quatro testemunhas reais de atos incorretos que decidiram, de fato, denunciá-los às autoridades, realizando uma avaliação cognitiva e psicológica com o objetivo de comprovar a importância dos fatores emocionais nesse processo. Os resultados apresentados na pesquisa sugerem um papel fundamental das emoções no processo de tomada de decisão à favor do reporte, sendo a “*raiva*” um dos preditores para a decisão final sobre denunciar ou não. Segundo o autor, o “*medo*” prediz o silêncio e a inação, enquanto os níveis de “*raiva*” impulsionam a ação de denunciar.

3.1.1.1.4 Cultura

Parte da literatura também reconhece a existência de diferenças culturais e sociais significantes entre os países, relacionando-as à existência de disparidades nas tendências individuais de denúncias. MCLAIN & KEENAN, por exemplo, defenderam que, além das estruturas formais e das características do trabalho, os valores culturais e as forças sociais desempenham papéis importantes na formação de como um indivíduo vê suas responsabilidades e avalia as irregularidades alheias⁸⁰. Essa mesma posição foi acompanhada por AHMAD⁸¹, o qual também propõe a existência de diferenças transculturais em relação ao ato de denúncia.

APADORE et. al, justificando a elaboração de um estudo direcionado apenas aos países orientais, chamam a atenção para a importância das diferenças nacionais e culturais no exame das questões de denúncia de irregularidades. SALLEH & YUNUS⁸² também apontam que o ocidente tradicionalmente foi o principal palco de observação da maior parte das pesquisas

⁷⁹ P.153

⁸⁰ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p. 255.

⁸¹ AHMAD, S. A. Internal auditor and internal whistleblowing intentions : a study of organisational, individual, situational and demographic factors, 2011, pp.30-33. Retrieved from <https://ro.ecu.edu.au/theses/152>.

⁸² SALLEH, K.; YUNUS, S. Encouraging factors for whistleblowing in public sector: Malaysian case evidence. *Proceedings of the International Conference on Accounting Studies (ICAS 2015)*. Universiti Utara Malaysia (UUM), 2015.

realizadas sobre o tema, defendendo a necessidade de estudos regionais para a aproximação cultural e respostas mais adequadas sobre *whistle-blowers* no continente asiático.

Em idêntico sentido, afirmando uma tendência para examinar a denúncia negligenciando as diferenças culturais e internacionais, KEENAN⁸³, em estudo comparativo entre o comportamento de gerentes chineses e homólogos americanos, concluiu que o grupo asiático era menos propenso a denunciar irregularidades. Para o pesquisador, o comportamento de denúncia pode ser considerado como ato de traição na China, o que explicaria a discrepância entre os resultados. Outros fatores citados pelo autor para justificar as divergências de comportamento observadas são os fatos de a proteção aos denunciantes não ser tão forte no país asiático quanto nos Estados Unidos e a inexistência de um clima de forte confiança institucional no contexto cultural chinês.

CHRIS PATEL⁸⁴, em abordagem semelhante, examina a influência dos valores culturais de contadores profissionais australianos, indianos e chineses-malaios em empresas de contabilidade, no que diz respeito à denúncia de irregularidades como um mecanismo de controle interno. A partir das diferenças entre a cultura asiática e australiana, a autora sustenta que os contadores australianos estariam mais propensos a se envolver em denúncias do que os contadores indianos e chineses-malaios. A justificativa apontada repousaria nas diferenças culturais que podem afetar os julgamentos relacionados à denúncia. Consequentemente, os raciocínios éticos são características relativas a culturas específicas, de forma que os valores e crenças mantidos por pessoas de diferentes culturas podem influenciar seus julgamentos.

MACNAB⁸⁵ et al., examinando a propensão para os indivíduos de países específicos do NAFTA para relatar internamente, concluiu que a cultura é um construto multidimensional, de forma que transplantar ferramentas de gerenciamento de ética para contextos diferentes é tarefa que deve ser realizadas com cautela. Nessa linha de raciocínio, a defesa dos autores é de que não se pode presumir que os mecanismos internos de denúncia, muitas vezes favorecidos pela denúncia de irregularidades e outras alternativas externas, funcionem igualmente bem em diferentes culturas.

⁸³ “Uma grande falha na pesquisa sobre denúncias diz respeito ao fato de que houve uma tendência de examinar a denúncia de uma perspectiva culturalmente vinculada sem olhar para diferenças culturais e internacionais.” Tradução livre de: “*A major shortcoming of prior whistleblowing research concerns the fact that there has been a tendency to examine whistleblowing from a culturally-bound perspective without looking at cultural and international differences.*” In: KEENAN, J. P. Comparing Chinese and American managers on whistleblowing. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, v.19, n.2, 2007, p.85.

⁸⁴ PATEL, C. Some cross-cultural evidence on whistle-blowing as an internal control mechanism. *Journal of International Accounting Research*, v.2, 69-96, 2003.

⁸⁵ MACNAB, B. R.; BRISLIN, R.; WORTHLEY, R.; GALPERIN, B. L. Culture and ethics management: Whistle-blowing and internal reporting within a NAFTA country context. *International Journal of Cross Cultural Management* : CCM, v.7, n.1, 5-28, 2007.

Uma das justificativa possíveis para essas diferenças culturais é apontada por COHEN et al., no sentido de que o coletivismo estaria de alguma forma associado a uma propensão mais forte à lealdade organizacional. Consequentemente, funcionários de países com culturas coletivistas seriam mais propensos a encobrir as falhas dos outros, a fim de proteger a harmonia do grupo. O'SULLIVAN & NGAU⁸⁶, sob outra perspectiva, argumentam que fatores religiosos e, talvez, fatores especialmente históricos podem explicar as diferenças na denúncia em vários contextos culturais.

Outro ponto destacado por JACOB ressalta que é possível também haver diferenças intra-culturais e regionalizadas dentro dos próprios países, o que alteraria o cenário de predição à denúncias⁸⁷. Em sentido convergente, KING⁸⁸ relata uma composição racial diversa na força de trabalho americana (que inclui afro-americanos, hispano-americanos, asiáticos e anglo-americanos), com cada etnia tendo diferentes atitudes culturais e estilos de comunicação ao denunciar comportamento antiético por parte dos funcionários.

MICELI & NEAR⁸⁹ também descrevem as diferenças apontadas pela literatura, observando taxas mais altas de denúncias em culturas que favorecem estilos de liderança menos autoritários e mais participativos. Em outro estudo posterior, acompanhados de DWORKIN (2009), os autores reiteram a conclusão de que as características do país ou da cultura podem afetar se os observadores acreditam ter testemunhado um erro e o que devem fazer a respeito⁹⁰.

3.1.1.2 Fatores Situacionais

3.1.1.2.1 Características Organizacionais

⁸⁶ O'SULLIVAN, P.; NGAU, O. Whistleblowing: A critical philosophical analysis of the component moral decisions of the act and some new perspectives on its moral significance. *Journal of Business Ethics*, v.23, n.4, 401–415, 2014.

⁸⁷ JACOB, N. Cross-cultural investigations: Emerging concepts. *Journal of Organizational Change Management*, v.18, n.5, 515, 2005.

⁸⁸ KING, G. The implications of differences in cultural attitudes and styles of communication on peer reporting behaviour. *Cross Cultural Management: An International Journal*, v.7, n.2, 11-17, 2000.

⁸⁹ MICELI, M.; NEAR, J. *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees* New York: Lexington Books. 1992

⁹⁰ MICELI, M.; NEAR, J.; DWORKIN, M. A word to the wise: How managers and policy-makers can encourage employees to report wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, v.86, n.3, 379–396, 2009.

Além dos fatores pessoais relacionados à figura do denunciante, observamos em diversos estudos a defesa de que a estrutura e contexto organizacionais em que os *whistle-blowers* estão inseridos podem estar relacionados à uma maior ou menor propensão à denúncia de irregularidades.

MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN (2005), por exemplo, defendem que os denunciantes, em comparação aos observadores inativos, tendem a ter bom desempenho no trabalho, ser mais altamente qualificados e ocupar cargos de nível superior ou de supervisão. Segundo os autores, os funcionários mais jovens ou aqueles com um nível de trabalho mais baixo se sentem desconfortáveis em relatar irregularidades, especialmente quando as infrações são praticadas por colegas em um nível mais alto na hierarquia organizacional. Outra justificativa proposta pelos pesquisadores sustenta que os funcionários mais velhos, com mais experiência e ocupantes de cargos altos, são mais propensos a ter um maior comprometimento com o trabalho exercido e poder para denunciar em vez de sair da empresa⁹¹.

Sobre o mesmo ponto, SINGER et al. propuseram a hipótese de que os funcionários mais antigos poderiam ser motivados a denunciar por conta de seu maior poder, envolvimento pessoal e conhecimento quanto aos canais de denúncia. Outra suposição apresentada foi de que os funcionários mais novos se motivariam a denunciar em virtude do argumento de que possuem pouco a perder com os riscos e consequências da denúncia. Contudo, os autores apontaram resultados inconclusivos ao comparar a relação da experiência e tempo de empresa com a propensão à denúncia⁹².

MCLAIN & KEENAN propõem que um funcionário leal, quando observa a denúncia de irregularidades como útil para a organização, tem mais probabilidade de denunciar irregularidades do que um empregado menos leal⁹³. BOROFF & LEWIN, por outro lado, invertem a compreensão de lealdade ao defenderem a ideia de que os funcionários leais são os que permanecem em silêncio⁹⁴.

LEWIS também relaciona o grau de lealdade com a inclinação para denúncia, mas destaca que os indivíduos provavelmente terão mais de um objeto de lealdade a considerar (família, grupo de trabalho, corpo profissional, sociedade em geral e organização). Nesse

⁹¹ MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, p. 277-297, 2005.

⁹² SINGER, M.; MITCHELL, S.; TURNER, J. Consideration of moral intensity in ethicality judgements: Its relationship with whistleblowing and need-for-cognition. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.5, 1998, p.529.

⁹³ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p. 265.

⁹⁴ BOROFF, K. E.; LEWIN, D. Loyalty, Voice, and Intent to Exit a Union Firm: A Conceptual and Empirical Analysis. *ILR Review*, out. 1997. v. 51, n. 1, p.60.

sentido, os trabalhadores poderiam se sentir divididos, por exemplo, entre as lealdades devidas a um supervisor imediato (suspeito da prática de alguma irregularidade), à organização empregadora e à sociedade. Ainda de acordo com o pesquisador, dado esse óbvio potencial de diferentes lealdades a colidir, as prioridades somente podem ser estabelecidas pelo denunciante. Portanto, afirmar simplesmente que a lealdade à organização se sobrepõe a todas as outras obrigações é um argumento generalista e inaceitável.⁹⁵

Encontramos semelhante perspectiva na pesquisa de JAMES HOLLINGS, defendendo a inclusão nos fatores importantes de serem considerados pelo denunciante o conflito de valores entre lealdade ao empregador e à comunidade.

Também tratando das lealdades conflitantes, CULIBERG & MIHELIČ propõem que o ato de soprar o apito parece estar condenado ao fracasso. De acordo com as autoras, independentemente da escolha tomada pelo observador de um ato ilícito, ele fará algo errado para pelo menos algum dos atores envolvidos. Por um lado, se o agente é leal à organização e ignora o delito, permite danos desnecessários para outro indivíduo, à empresa ou à sociedade; por outro, apitar pode colocar em risco suas relações com indivíduos da organização ou com a própria organização⁹⁶.

Outros fatores relacionados ao processo de denúncia pela literatura são a identidade do infrator e dos prejudicados pelo ato incorreto. Nesse sentido, MICELI et al. defenderam que a identidade da pessoa envolvida em uma infração pode ser diretamente relevante para a decisão de denunciar⁹⁷. Em estudo anterior, MICELI & NEAR⁹⁸ já apontavam que a denúncia era mais provável quando o observador e a vítima do crime estavam no mesmo grupo de trabalho.

MESMER-MAGNUS, & VISWESVARA também propuseram que as características do infrator e sua relação de proximidade com o *whistle-blower* podem ter implicações significativas na decisão de denunciar. De acordo com os autores, seus resultados sugerem que quanto mais próximo o potencial denunciante estiver do responsável pelo ato ilícito (seja de forma interpessoal ou com relação à estrutura organizacional), maior será sua intenção de denunciar a transgressão⁹⁹.

⁹⁵ LEWIS, D. Whistleblowing in a changing legal climate: Is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics*, v.20, n.1, 2011, p.80.

⁹⁶ CULIBERG, Barbara.; MIHELIČ, Katarina. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 22 dez. 2017. v. 146, n. 4, p. 787–803.

⁹⁷ MICELI, M. P.; NEAR, J. P.; SCHWENK, C. Who blows the whistle and why? *Industrial and Labor Relations Review*, v. 45, 113-130, 1991.

⁹⁸ MICELI, M. P.; NEAR, J. P. Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. *Personnel Psychology*, v.38, 525-544, 1985.

⁹⁹ MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, 2005, p.287.

SINGER et al., tratando de aspecto semelhante, sugerem que os indivíduos testados em seu estudo de caso se sentiram mais empáticos às vítimas e mais propensos a denunciar quando o ato negligente afetou sua própria cidade. De acordo com a pesquisa, quando as vítimas estão próximas, são observados maiores níveis de empatia e, portanto, a probabilidade de denúncia é aumentada¹⁰⁰.

NEAR & MICELI, em relação aos aspectos situacionais, sustentam que as denúncias ocorrem mais facilmente em organizações de alta performance, com folga de recursos e não-burocráticas, tendendo também a ocorrer mais em indústrias e empresas públicas do que em empresas privadas e organizações sem fins lucrativos¹⁰¹. DALTON & RADTKE apoiam argumento similar, propondo em suas conclusões que um forte ambiente ético na organização aumenta as intenções de denúncia por parte dos funcionários¹⁰².

Quanto aos aspectos inerentes à retaliação, objeto central de nossa pesquisa e também compreendida como diretamente relacionada aos aspectos organizacionais e contexto no qual encontra-se inserido o denunciante, encontramos contribuições significativas.

BHAL & DADHICH¹⁰³, CASSEMATIS & WORTLEY¹⁰⁴, MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN¹⁰⁵ e LIYANARACHCHI¹⁰⁶ & NEWDICK propuseram em seus resultados de pesquisa um efeito negativo do medo de represálias e sua intensidade sobre a intenção de denúncia.

CALLAHAN¹⁰⁷ & COLLINS, além de defenderem a retaliação como preocupação principal dos observadores de irregularidades, chegam a afirmar que o medo de ser demitido é um dos mais fortes impedimentos ao comportamento de denúncia.

¹⁰⁰ SINGER, M.; MITCHELL, S.; TURNER, J. Consideration of moral intensity in ethicality judgements: Its relationship with whistleblowing and need-for-cognition. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.5, 1998, p.531.

¹⁰¹ NEAR, J.; MICELI, P. Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*, v. 22, n.3, 1996, pp. 511-513.

¹⁰² DALTON, Derek; RADTKE, Robin. The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, v.117, n. 1, 153–172, 2013.

¹⁰³ BHAL, K. T., & DADHICH, A. (2011). Impact of ethical leadership and leader–member exchange on whistle blowing: The moderating impact of the moral intensity of the issue. *Journal of Business Ethics*, 103(3), 485–496.

¹⁰⁴ CASSEMATIS, G.; WORTLEY, R. Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, v.117, n.3, 615–634, 2013.

¹⁰⁵ MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, p. 277-297, 2005.

¹⁰⁶ LIYANARACHCHI, G.; NEWDICK, C. The impact of moral reasoning and retaliation on whistle-blowing: New Zealand evidence. *Journal of Business Ethics*, v.89, n.1, 37–57, 2009.

¹⁰⁷ CALLAHAN, E. S., & COLLINS, J. W. Employee attitudes toward whistleblowing: Management and public policy implications. *Journal of Business Ethics*, v.11, n.12, 939–948, 1992.

Sobre essa possibilidade de demissão, MARCH et al.¹⁰⁸ afirmaram que os membros da organização que acham mais fácil obter empregos alternativos são capazes de encarar a denúncia de irregularidades e seus possíveis efeitos de forma mais confortável. Encontramos a confirmação dessa hipótese em pesquisa posterior realizada por HERSH. O autor apontou evidências de que as pessoas com altos níveis de dependência organizacional são susceptíveis de pensar mais cuidadosamente antes da denúncia, enquanto indivíduos altamente qualificados podem considerar que denunciarão impunemente ou que contornarão com maior facilidade os reveses advindos do reporte¹⁰⁹.

NEAR & MICELI também apresentam em uma de suas pesquisas a conclusão de que o nível de dependência organizacional da empresa com relação ao reportante é fator fundamental para o grau de retaliação dispensado. Nesse sentido, os autores defendem que funcionários de difícil substituição, seja por perfil de liderança ou alta especialização técnica, tenderão a sofrer menores represálias de caráter laboral¹¹⁰.

Também observamos a sugestão de o que tratamento dispensado aos colegas de trabalho que respondem ao delito influenciará significativamente as futuras respostas de outros funcionários frente aos erros observados. Baseados nessa linha de raciocínio, MCLAIN & KEENAN propõem que a motivação para parar ou reportar os erros será menor quando a organização envolvida falhar em apoiar os indivíduos que condenaram as más ações, seja punindo os reportantes ou construindo uma cultura interna que ignora ou apoia atos ilícitos¹¹¹.

Essa ideia foi também defendida por MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN. Os pesquisadores propuseram que as experiências de um denunciante (percebida ou real) após um evento de denúncias terão fortes efeitos sobre a disposição e o potencial dos outros potenciais *whistle-blowers* no futuro¹¹². Consequentemente, cada indivíduo agiria de acordo com a ponderação de experiências anteriores adquiridas a partir de atos de denúncia praticados por

¹⁰⁸ HERSH, M. A. Whistleblowers: heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, v.26, n.2, 2002, p.243.

¹⁰⁹ March, J.; Simon, H. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

¹¹⁰ “A organização que depende de um denunciante, porque é fundamental para as operações ou não é facilmente substituível, tem menos liberdade para retaliar contra o denunciante do que contra um denunciante que é menos essencial.”: Tradução livre de: “The organization that is dependent on a whistle-blower, because she is critical to operations or not easily replaced, has less freedom to retaliate against the whistle-blower than against a whistle-blower who is less critical.”: NEAR, Janet; MICELI, Marcia, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, v. 4, n. 1, 1985, p. 11.

¹¹¹ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p.262.

¹¹² MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, 2005, p.281.

terceiros e seus respectivos desdobramentos. O apoio a argumentos semelhantes é igualmente encontrado nos estudos de CASAL & ZALKIND¹¹³ e MICELLI & NEAR.

Todos esses trabalhos analisados, pelo menos de alguma forma, reforçam o estereótipo popular relacionado à denúncia de irregularidades (compartilhado, inclusive, por diversos grupos de apoio aos reportantes e acadêmicos), no sentido de que os *whistle-blowers* inevitavelmente quase sempre sofrem danos como resultado de seus relatos. Nesse aspecto, pontuamos que a cultura das organizações costuma ser forjada como universalmente infectada por uma mentalidade anti-denunciante, na qual a lealdade à organização e aos colegas é primordial e nenhum denunciante é capaz de encontrar apoio caso escolha reportar¹¹⁴.

Foi a partir dessas impressões compartilhadas pelo senso comum e da suposição de que as represálias são atos extremamente comuns aos denunciantes, que as legislações *Whistle-Blowing* tenderam a focar a importância de criminalizar represálias e buscar a punição dos agentes que as perpetraram¹¹⁵. Essa resposta política, por sua vez, pressupõe e justifica com certa precisão a hipótese formulada pelo trabalho.

Todavia, também identificamos em nossa revisão estudos relevantes que, em partes, contrariam a ideia de que o temor de retaliações representa a principal razão de silêncio ou inação dos observadores de irregularidades.

MICELLI & NEAR, por exemplo, propuseram que as exatas formas pelas quais as proteções legais afetam o comportamento dos observadores do delito continua sendo uma questão complexa, com resultados de pesquisa em desacordo com o argumento intuitivamente atraente de que as proteções realmente encorajam a incidência de denúncias.

Essas conclusões foram extraídas a partir de um estudo de campo realizado pelos autores. Em 1978, o Congresso estadunidense aprovou uma lei (*Civil Service Reform Act*) incentivando os funcionários federais a apresentarem denúncias de fraudes, desperdícios e outras falhas relacionadas à administração pública de recursos. A legislação também previu a criação de Conselho (USMSPB) para garantir a proteção de funcionários federais contra retaliação, sempre que esses denunciasses irregularidades perante suas agências¹¹⁶.

¹¹³ Casal, J.; Zalkind, S. Consequences of Whistle-Blowing: A Study of the Experiences of Management Accountants. *Psychological Reports*, v.77, n.3, 795–802, 1995.

¹¹⁴ SMITH, R.; Brown, A. The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes. A. J. Brown (Ed.), *Whistleblowing in the Australian public sector*, 2008, p.127

¹¹⁵ SMITH, R.; Brown, A. The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes. A. J. Brown (Ed.), *Whistleblowing in the Australian public sector*, 2008, p.128.

¹¹⁶ MICELI, M. P.; NEAR, J. P. The Incidence of Wrongdoing, Whistle-Blowing, and Retaliation: Results of a Naturally Occurring Field Experiment. *Employee Responsibilities & Rights Journal*, jun. 1989. v. 2, n. 2, p.92.

Os dados obtidos pelo governo em pesquisa prévia à edição da lei apontaram que os funcionários frequentemente observavam erros percebidos, mas raramente o relatavam. O estudo prévio também concluiu que os funcionários apresentavam maior probabilidade de sofrer retaliação quando a irregularidade denunciada era grave e se sentiam que a alta administração da empresa e seus supervisores imediatos não os apoiariam na escolha pelo reporte. As chances de represália também eram maiores caso o denunciante utilizasse canais externos em oposição aos canais internos.

Os representantes do USMSPB expressaram a esperança de que, com o tempo, os funcionários se familiarizassem com as proteções legais oferecidas pela legislação e que as organizações tomassem medidas para incentivar o reporte de irregularidades, especialmente no sentido de preservação aos funcionários denunciante

A previsão governamental, portanto, era de que a iniciativa legal diminuiria o número de observadores omissos e, conseqüentemente, reduziria a incidência de irregularidades na Administração Pública Federal.

Para determinar se o progresso em direção a essa meta havia sido alcançado, um segundo estudo foi conduzido pelo USMSPB em 1983, quatro anos após a edição da lei. Parte dos questionamentos centrais propostos pelos autores era se a incidência de denúncias aumentaria e se os fatores associados à retaliação haviam se alterado entre 1980 e 1983.

As represálias consideradas pelos autores incluíram atos como a avaliação de desempenho insatisfatória, negação de promoção, negação de oportunidades, atribuição de tarefas menos desejáveis ou menos importantes, transferência para cargo diferente com funções menos desejáveis, transferência para uma localização geográfica diferente, suspensão de trabalho e o rebaixamento em nível de carreiras. As ameaças de represália também foram consideradas como retaliação, por também representarem uma resposta negativa à denúncia e serem proibidas pelas legislações que tratam sobre o tema.

Os entrevistados foram questionados sobre as conseqüências das denúncias realizadas, incluindo a retaliação ou falta de apoio dos colegas de trabalho, supervisores e gerentes. Contudo, MICELLI & NEAR concluíram que a porcentagem de denunciante identificados que sofreram retaliação permaneceu praticamente inalterada e o número de reportes aumentou apenas ligeiramente¹¹⁷.

Ao contrário do que se esperava, a maior parcela dos observadores que optaram por não denunciar atribuiu seu silêncio a uma provável ausência de resposta organizacional corretiva

¹¹⁷ MICELLI, M. P.; NEAR, J. P. The Incidence of Wrongdoing, Whistle-Blowing, and Retaliation: Results of a Naturally Occurring Field Experiment. *Employee Responsibilities & Rights Journal*, v. 2, n. 2, 1989, pp.92-99.

(53%). O medo de represálias (37%), por sua vez, ocupou apenas uma parcela de menor destaque, sugerindo que a capacidade percebida de provocar mudanças reais pode ser um fator mais importante na intenção de denúncias do que a capacidade percebida de evitar a retaliação ou o medo de sua ocorrência.

Esses resultados são apoiados por outros dois estudos semelhantes realizados pelos próprios autores e por outras pesquisas afins propostas pela literatura sobre o tema¹¹⁸. MCLAIN & KEENAN, por exemplo, concluem que os atos negativos direcionados aos *whistle-blowers* são menos comuns do que a percepção tradicional dos pesquisadores sugere, apontando que menos de 20% dos denunciante sofrem, de fato, retaliações.

SMITH & BROWN, em relatório sobre a experiência de Programa *Whistle-Blowing* implementado no setor público canadense, também encontraram índices bastante semelhantes, apontando que a maioria dos denunciante (pelo menos 70%) é tratada da mesma forma pela administração e colegas de trabalho em sua organização após a realização do reporte de atos ilícitos. De acordo com os autores, essa constatação desafia os pressupostos que os denunciante estão sempre destinados a sofrer como resultado da sua experiência e ajuda a confirmar que é possível que organizações e denunciante cheguem a resultados amplamente positivos.

Os pesquisadores canadenses também apontaram, em direção bastante semelhante aos resultados de MICELLI & NEAR, que as principais razões que influenciaram o não-reporte, citadas pelos entrevistados que observaram algum ato errado e escolheram não relatar, foram a crença de que nenhuma ação seria tomada, especialmente em circunstâncias nas quais dentre os infratores estavam gerentes ou funcionários de alto escalão.¹¹⁹

Esse posicionamento encontra o mesmo apoio nas conclusões de VAUGHN, DEVINE & HENDERSON¹²⁰, quando os autores afirmam que “*a principal razão dada para permanecer em silêncio não é o medo de represálias, mas a crença de que nada mudará como resultado de um reporte*”.

CASSEMATIS & WORTLEY também afetam negativamente a comprovação da hipótese proposta por nessa pesquisa, ao sugerir que os resultados de seu estudo comprovaram que o medo de retaliação não demonstrou ter correlação com o ato de denunciar. Contudo, de

¹¹⁸ NEAR, Janet; MICELI, Marcia. The relationship among beliefs, organizational position and whistle-blowing status: a discriminant analysis, *Academy of Management Journal*, 27: 687-705. NEAR, Janet; MICELI, Marcia, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, v. 4, n. 1, 1985.

¹¹⁹ SMITH, R.; Brown, A. The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes. A. J. Brown (Ed.), *Whistleblowing in the Australian public sector*, 2008, p.127. <http://press.anu.edu.au/?p=8901>.

¹²⁰ Tradução livre de: “[T]he principal reason given for remaining silent is not the fear of reprisal but the belief that nothing will change as the result of a disclosure.” In: VAUGHN, Robert G., DEVINE, Thomas e HENDERSON, Keith: “The Statute Prepared for Organization of American States and The Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers”, *Geo. Washington International Law Review* 857, 2003, p. 869.

acordo com os autores, isso não significa que os denunciante não possuam medo de retaliação, mas que uma vez decididos a reportar a tendência é que essa decisão persista mesmo que considerem a possibilidade de respostas hostis a sua escolha¹²¹.

3.1.1.2.2 Circunstâncias Relacionadas ao Erro

MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN afirmam que as características do erro (especialmente a gravidade percebida da infração e a evidência de irregularidade) podem ter implicações significativas na decisão de denunciar¹²². Semelhante ideia foi apoiada por MICELI & NEAR¹²³, os quais também encontraram evidências de que a gravidade de um delito, operacionalizado pelos autores como seu valor em dólar, estava positivamente relacionada a atividades de denúncia de irregularidades entre funcionários do governo americano.

MICELI, NEAR & SCHWENK¹²⁴, em sentido idêntico, descobriram que os auditores que denunciavam às autoridades externas eram mais propensos a reportar violações sérias. Esses resultados anteciparam as conclusões posteriormente realizadas nas pesquisas de SINGER, MITCHELL & TURNER¹²⁵, HERSH¹²⁶, SOMERS & CASAL¹²⁷ e CASSEMATIS & WORTLEY¹²⁸, também no sentido de que a gravidade do problema observado afeta significativamente as intenções de relato.

Uma pesquisa baseada em cenários realizada por BRENNAN & KELLY também sugeriu diferenças significativas entre os participantes que relatariam a irregularidade contida em um contexto classificado como muito sério e outro apontado como trivial. MASSER &

¹²¹ CASSEMATIS, P. G.; WORTLEY, R. (2013). Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, v.117, n.3, 2013, p. 628.

¹²² MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, p. 277-297, 2005.

¹²³ MICELI, M. P.; NEAR, J. P. Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. *Personnel Psychology*, v.38, 525-544, 1985.

¹²⁴ MICELI, M. P.; NEAR, J. P.; SCHWENK, C. Who blows the whistle and why? *Industrial and Labor Relations Review*, v. 45, 113-130, 1991.

¹²⁵ SINGER, Ming; MITCHELL, Sarah; TURNER, Julie. Consideration of Moral Intensity in Ethicality Judgements: Its Relationship with Whistle-blowing and Need-for-Cognition. *Journal of Business Ethics*, n. 5, p. 527, 1998.

¹²⁶ HERSH, M. A. Whistleblowers: heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, v.26, n.2, 243-262, 2002.

¹²⁷ SOMERS, M.; CASAL, J. C. Type of wrongdoing and whistleblowing: Further evidence that type of wrongdoing affects the whistle-blowing process. *Public Personnel Management*, v.40, n.2, 151-163, 2011.

¹²⁸ CASSEMATIS, G.; WORTLEY, R. Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, v.117, n.3, 615-634, 2013.

BROWN¹²⁹ acompanham conclusão semelhante ao relatar que a denúncia será mais provável de ocorrer quando a irregularidade for vista como séria e quando esteja presente para o denunciante a crença em uma melhora após o relatório.

MCLAIN & KEENAN são outros autores favoráveis a ideia de que a percepção da seriedade aumenta a motivação para agir. O termo “seriedade”, para os pesquisadores, pode ser conceituado como o grau de dano real ou potencial causado pelo erro aos membros da organização, às estruturas da organização, ao indivíduo observador ou à sociedade fora da organização¹³⁰.

Em sentido divergente e isolado, no entanto, encontramos a pesquisa de DALTON & RADTKE¹³¹ defendendo em seus resultados que a gravidade do ato questionável não influenciou positivamente as intenções de denúncia.

Ainda sobre as características relacionadas ao erro, MICELI et al. propõem que as infrações leves de trabalhadores podem ser mais fáceis de encerrar do que irregularidades organizacionais institucionalizadas e mais generalizadas. Nesse sentido, os autores propuseram que ilícitos pontuais e individualizados possuem maior probabilidade de serem denunciados do que um comportamento ilegal institucionalizado pela organização.¹³²

MICELI et al. também relacionaram a força da evidência observada como fator preditor à denúncia, apontando que os funcionários tendem a denunciar quando a certeza que possuem é consistente. Em sentido semelhante, LEWIS chama a atenção para a qualidade das informações levantadas pelos denunciantes. De acordo com o autor, a falta de informações seguras diminui a probabilidade de respostas ativas. A justificativa para essa relação estaria principalmente baseada no fato de que as informações de baixa qualidade sobre irregularidades aumentam o risco de adversidades para o denunciante. Por isso, antes de agir, muitos indivíduos precisam buscar múltiplas fontes e informações para fortalecer sua confiança na validade das conclusões sobre a natureza e as fontes do erro¹³³.

A respeito de tais fatores baseados na consistência das evidências relacionadas ao ilícito observado, enxergamos uma ressalva necessária: uma conduta que para determinado

¹²⁹ MASSER, Barbara; BROWN, Rupert. ‘When Would You Do It?’ An Investigation into the Effects of Retaliation, Seriousness of Malpractice and Occupation on Willingness to Blow the Whistle. *Journal of Community & Applied Social Psychology*. v.6, n. 127, 1996.

¹³⁰ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p.250-258.

¹³¹ DALTON, Derek; RADTKE, Robin. The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, v.117, n. 1, 153–172, 2013

¹³² MICELI, M. P.; NEAR, J. P.; SCHWENK, C. Who blows the whistle and why? *Industrial and Labor Relations Review*, v. 45, 113-130, 1991.

¹³³ LEWIS, D. Whistleblowing in a changing legal climate: Is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics*, v.20, n.1, 2011.

funcionário deve ser classificada como “clara ilegalidade” pode ser taxada por um segundo observador como “possível ilegalidade” e interpretada por um terceiro como “ato justificável e conforme”. Essa mesma disparidade se aplica à percepção da gravidade relacionada ao erro. Portanto, mesmo que a gravidade do ato ilícito observado e as evidências de sua ocorrência sejam apontados por alguns autores como fatores preditivos à denúncia, acreditamos que as formas como essas questões são observadas e classificadas podem variar substancialmente de acordo com os indivíduos envolvidos¹³⁴.

Outro fator observado pela literatura foi a vitimização pessoal percebida, ou seja, se o funcionário acredita que está sendo pessoalmente prejudicado pela irregularidade observada. CASSEMATIS & WORTLEY, por exemplo, encontraram nessa questão o aspecto de maior influência sobre a intenção de reporte dos *whistle-blowers*. De acordo com os autores, quando o indivíduo se percebe de alguma forma afetado pela infração sua probabilidade de denunciar aumenta em até 3 (três) vezes¹³⁵. MICELLI¹³⁶ & NEAR apresentam resultados convergentes a essa posição, observando que os membros da organização parecem ser mais tendentes para denunciar os erros da organização nas hipóteses em que a transgressão os afeta pessoalmente.

GAO et al. também sugerem que um indivíduo tem menor probabilidade de apitar quando está ciente de que outras pessoas presenciaram o delito. Essa tendência, (*bystander effect*) sob o qual os indivíduos são menos propensos a ajudar quando vários outros agentes estão presentes, encontra explicações a partir da sensação de certa difusão de responsabilidade entre os observadores da conduta¹³⁷.

3.1.2 Limitação das Pesquisas sobre fatores relacionados à denúncia

A revisão da literatura permitiu identificar os focos de análise dos programas de incentivo à denúncia. Os pesquisadores buscaram, em sua maioria, estabelecer as intenções de reporte a partir de variáveis relacionadas ao denunciante (características pessoais/demográficas)

¹³⁴ Nesse sentido, cf.: GORTA, Angela; FORELL, Suzie. Layers of Decision: Linking Social Definitions of Corruption and Willingness to Take Action. *Crime, Law and Social Change*. v.23, 315-343, 1995.

¹³⁵ CASSEMATIS, G.; WORTLEY, R. Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, v.117, n.3, 2013, p.628.

¹³⁶ Near, J. P., & Miceli, M. P. (1985). Organizational dissidence: The case of whistle-blowing. *Journal of Business Ethics*, 4(1), 1–16.

¹³⁷ GAO, J.; GREENBERG, R.; WONG-ON-WING, B. Whistleblowing intentions of lower-level employees: The effect of reporting channel, bystanders, and wrongdoer power status. *Journal of Business Ethics*, v.126, n.1, 85–99, 2015.

e situacionais (contexto organizacional em que a denúncia ocorre e aspectos inerentes à infração observada).

A investigação que explorou o papel destas variáveis no processo de denúncia, por sua vez, foi normalmente abordada de duas maneiras: (1) questionário realizados com denunciante reais ou (2) utilização de cenários e entrevistas direcionadas aos funcionários de um grupo pré-determinado.

No primeiro caso, os entrevistados são denunciante que observaram uma transgressão, tomaram a decisão de denunciá-la e, em seguida, realizaram de fato um reporte. Os denunciante potenciais, referentes ao segundo método de análise, receberam informações sobre um ilícito (real ou fictício) e relataram suas intenções de denúncia, sempre vislumbrando um cenário futuro e hipotético proposto pelos entrevistadores.

Nesse último modelo, no qual as análises são baseadas em auto-relatos e não em resultados observados, HENIK defende que são consideráveis os riscos de que os entrevistados forneçam respostas socialmente desejáveis, em vez de seus julgamentos e intenções reais. Outro risco relacionado aos dados obtidos por meio de auto-relatos, segundo o autor, é que os entrevistados nem sempre podem imaginar com exatidão suas respostas a situações reais e prever com precisão um comportamento hipotético¹³⁸.

Essas mesmas conclusões encontram apoio nos estudos de DIEKMANN, TENBRUNSEL & GALINSKY¹³⁹ e WOODZICKA & LAFRANCE¹⁴⁰, todos no sentido de que a tendência geral dos indivíduos é de prever mais ações do que realmente realizariam.

MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN também apresentam suas ressalvas com as falhas relacionadas ao método de auto-relatos. Os autores apontam que as pesquisas sobre a relação *intenção x comportamento* sugerem apenas uma relação fraca entre o plano de agir e o desempenho real de um comportamento. Nesse sentido, a intenção comportamental e a efetiva ação seriam separadas por extensos processos psicológicos, motivacionais e de implementação. A ideia sugerida, portanto, é que pode haver várias fases envolvidas na passagem das seguinte

¹³⁸ HENIK, Erika. Ethical Decision-Making in the Domain of Whistle-Blowing: How Issue Characteristics Affect Judgments and Intentions. UC Berkeley: Center for Responsible Business. 2005, p.2.

¹³⁹ DIEKMANN, K. A.; TENBRUNSEL, A.; GALINSKY, A. From prediction to self-defeat: Behavioral forecasting, self-fulfilling prophecies, and the effect of competitive expectations. *Journal of Personality and Social Psychology*, v.85, 672-683, 2003.

¹⁴⁰ WOODZICKA, A.; LAFRANCE, M. Real versus imagined gender harassment. *Journal of Social Issues*, v.57, n.1, 15-30, 2001.

fases: (1) consciência de uma prática ilegítima, (2) decisão de soprar o apito e, posteriormente, (3) transformação da intenção de denúncia em real ação de reporte¹⁴¹.

Não obstante, a maior parte dos pesquisadores que utilizaram esse método justificaram o uso de dados obtidos a partir de cenários hipotéticos em razão de obstáculos naturais para a entrevista de denunciante reais.

MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN, por exemplo, citam que, embora alguns investigadores tenham tido sucesso em obter acesso a denunciante reais, a maior parte das pesquisas utilizam relatórios de intenções de denúncia de irregularidades em razão da dificuldade de localizar denunciante reais para questionamento, tradicionalmente preservados por questões de segurança, anonimato ou sigilo. O argumento principal é que poucos *whistle-blowers* apresentariam interesse em arriscar sua condição de proteção e confidencialidade para a participação em estudos sobre o tema.

Ainda assim, MESMER-MAGNUS & VISWESVARAN, apoiados por CHIU¹⁴², não deixam de apontar a natureza também inerentemente falha de relatos realizados por *whistle-blower* reais a respeito de eventos passados. Encontramos apoio a essa mesma perspectiva nas pesquisas de MCLAIN & KEENAN, quando os autores argumentam que relatos retrospectivos de decisões arriscadas podem enfatizar em demasia a racionalidade do tomador de decisões que relembra o processo¹⁴³.

Basicamente, o argumento suscitado é que, além da complexidade envolvida, fenômenos socialmente sensíveis e complexos como decisões relacionadas à transgressões, quando analisados por meio de relatos passados podem sofrer de vieses retrospectivos. Isso provavelmente resultaria em aparente maior racionalidade das decisões narradas pelos entrevistados e menções mais modestas a respeito da incerteza e emoção vivenciada pelo entrevistado durante o processo.

Nesse sentido, a validade dos relatos retrospectivos pode ser bastante enfraquecida pela lembrança incompleta e pelo forte desejo de legitimar um comportamento passado emprestando ares de racionalização excessiva à escolha pela denúncia. Essa perspectiva, conseqüentemente, nos permite concluir que até mesmo as pesquisas baseadas em relatos de denunciante reais não apresentam resultados minimamente seguros.

¹⁴¹ MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, p. 2005, 278.

¹⁴² CHIU, Randy. Ethical Judgment and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control. *Journal of Business Ethics*, n. 1/2, 2003, p.65.

¹⁴³ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p. 265.

Em resumo, num método, depois de ler cada cenário, os participantes fazem julgamentos sobre as atividades descritas na história e indicaram como acreditam que se comportariam se os tivessem testemunhado pessoalmente. Nesse modelo, os participantes indicam suas intenções de ação a situações hipotéticas, em vez de recordar respostas reais a eventos passados ou responder em tempo real a situações que se desdobram. Acreditamos, contudo, que essas pesquisas sobre intenção podem não refletir o comportamento que seria tomado pelo entrevistado numa situação real semelhante ao cenário proposto.

No outro método abordado pela literatura, o questionamento a fatos passados pode despertar no indivíduo o desejo em aproximar sua decisão à maior racionalidade possível, justificando a escolha realizada no passado de uma forma socialmente mais aceitável. Em tais casos, com efeito, os processos de decisão podem ser super-racionalizados pelos entrevistados, o qual possivelmente deixaria de lado a exposição de comportamentos menos desejáveis socialmente¹⁴⁴.

Um modelo assentado em observações reais (não baseado em auto-relatos ou entrevista por cenários) aparentemente também não oferece solução para as limitações expostas, uma vez que esse tipo de investigação depende de respostas a respeito das percepções individuais vivenciadas pelo denunciante, aparentemente não extraíveis sem a participação ativa do denunciante.

Portanto, a partir desse contexto apresentado, deixamos nossas ressalvas a respeito das limitações referentes aos resultados das pesquisas analisadas, propondo a existência de um cenário metodológico complexo e inseguro para os estudos relacionados aos fatores que influenciam a intenção e comportamento de denúncia.

3.2 Regulação Por Incentivos e Sanções Positivas: O papel das recompensas financeiras nos Programas *Whistle-Blowing*

3.2.1 O conceito de sanção e as distinções entre suas figuras positivas e negativas

¹⁴⁴ MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p.258.

LOCKWOOD define a sanção como “*uma punição ou recompensa cujo objetivo é obter conformidade com os padrões de comportamento considerados desejáveis por um grupo social*”¹⁴⁵.

RADCLIFFE-BROWN, em direção bastante semelhante, considerou a sanção como uma reação por parte de uma sociedade ou de um número considerável de seus membros a um modo de comportamento aprovado (sanções positivas) ou desaprovado (sanções negativas). O autor também defende que as sanções (tanto as positivas quanto as negativas) são eficientes pelo fato de o indivíduo aprender a reagir a modos particulares de comportamento de acordo com os juízos de aprovação e reprovação do grupo no qual encontra-se inserido¹⁴⁶.

Essa possibilidade de medir seu comportamento por padrões que se conformem estreitamente com os que prevalecem na comunidade representaria, nesse sentido, uma função de previsão das sanções para seus destinatários. As sanções positivas apontariam uma conduta benéfica à coletividade, enquanto as sanções negativas indicariam um comportamento não desejado ou não tolerado pelo Estado.

Nesse passo, a aplicação de uma sanção (positiva ou negativa) representa a afirmação direta de sentimentos sociais pela comunidade e constitui um mecanismo essencial para a manutenção dos valores comuns, direcionando o indivíduo à um comportamento indicado como desejado pelo grupo ou Estado. Portanto, não são apenas os efeitos da sanção sobre a pessoa a quem são aplicadas que devem ser considerados, mas também os efeitos gerais sobre a própria comunidade relacionada à aplicação das sanções¹⁴⁷.

JACK P. GIBBS¹⁴⁸, por sua vez, também aproxima tanto as sanções positivas quanto as negativas como formas de incentivos válidos, uma vez que significam reações deliberadas a um comportamento determinado e que visam encorajar ou desencorajar esse mesmo comportamento.

Dessa corrente de opinião também participa PIRES, ao reconhecer que, embora apresentem divergências, a punição e a recompensa são duas formas de comunicação que se

¹⁴⁵ Tradução livre de: “[A sanction] is a punishment or reward whose aim is to procure conformity with the standards of behavior regarded as desirable by a social group.” LOCKWOOD, David, Sanction. In: Julius Gould e William L. Kolb (eds.), *A Dictionary of the Social Sciences*, New York: The Free Press of Glencoe, 1964, p. 616. O autor também distingue as sanções como difusas ou organizadas; as primeiras seriam expressões espontâneas de deaprovação ou reprovação pelos membros da comunidade agindo como indivíduos, ao passo que as últimas seriam ações sociais praticadas de acordo com algum procedimento tradicional e reconhecido por toda a sociedade.

¹⁴⁶ RADCLIFFE-BROWN, Alfred. Social Sanction. *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. XIII, 1934, pp. 531-534.

¹⁴⁷ RADCLIFFE-BROWN, Alfred. Social Sanction. *Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. XIII, 1934, p. 533.

¹⁴⁸ GIBBS, Jack. Sanctions. *Social Problems*, 1966, n. 2, p.149.

referem a um evento passado e possuem convergências substanciais. Nesse sentido, para o autor, tanto a sanção positiva quanto a negativa podem ser consideradas como comunicações ‘retributivistas’, uma vez que sem essa referência ao passado elas não podem se apresentar ao seu destinatário e ao grupo como punição ou recompensa¹⁴⁹.

Outro ponto levantado por BALDWIN para a classificação e distinção entre as sanções positivas e negativas diz respeito a percepção do agente a quem encontram-se direcionadas:

“As sanções positivas são definidas como recompensas reais ou prometidas para B; sanções negativas são definidas como punições reais ou ameaçadas a B. Algumas coisas tomam a forma de sanções positivas, mas na verdade não são: por exemplo, dar um bônus de \$100 a um homem que esperava um bônus de \$200, ou prometer não causar um mal a alguém que nunca se sentiu ameaçado. Da mesma forma, algumas coisas tomam a forma de sanções negativas, mas na verdade não são: por exemplo, uma ameaça de cortar US \$ 100 o salário de um homem que esperava que seu salário fosse cortado em US \$ 200 ou uma ameaça de agressão a um condenado ao enforcamento ao nascer do sol, ou o espancamento de um masoquista.”¹⁵⁰

De acordo com o autor, em qualquer relação de poder, “A” pode perceber a si mesmo como empregando um método de recompensa, enquanto “B” pode perceber “A” usando um método do punição. Para distinguir as recompensas das punições, seria necessário estabelecer uma linha de base das expectativas de “B” (destinatário da sanção) no momento em que a tentativa de influência de “A” (agente sancionador) começa.

Essa linha de base seria definida em termos das expectativas de “B” sobre sua posição futura. As sanções positivas seriam as melhorias reais ou prometidas na posição de valor de “B” em relação à sua linha base de expectativa. As sanções negativas, em sentido oposto, representariam uma perda ou piora das condições futuras esperadas por “B”¹⁵¹.

De qualquer modo, fato é que percebemos na literatura um expressivo reconhecimento de que as retribuições positivas também encontram-se contidas no conceito do termo sanção.

¹⁴⁹ PIRES, Álvaro. Direito Penal e orientação punitiva: um problema só externo ao direito? In: KARAM, Maria Lucia (org.), Globalização, Sistema Penal e Ameaças ao Estado Democrático de Direito. Rio de Janeiro; Lúmen Juris, 2005, pp. 201-202.

¹⁵⁰ Tradução livre de: “Positive sanctions are defined as actual or promised rewards to B; negative sanctions are defined as actual or threatened punishments to B. Although these definitions appear simple enough, there are both conceptual and empirical difficulties in distinguishing between positive and negative sanctions. Some things take the form of positive sanctions, but actually are not: e.g., giving a bonus of \$100 to a man who expected a bonus of \$200, or promising not to kill a man who never expected to be killed in the first place. Likewise, some things take the form of negative sanctions, but actually are not: e.g., a threat to cut by \$100 the salary of a man who expected his salary to be cut by \$200, a threat to punch in the nose, next week, a man who knows he will be hanged at sunrise, or the beating of a masochist.” In: BALDWIN, David. The Power of Positive Sanctions. World Politics, vol. 24, no. 1, 1971, p. 23.

¹⁵¹ BALDWIN, David. The Power of Positive Sanctions. World Politics, vol. 24, no. 1, 1971, p. 23. A noção de que as sanções se relacionam com a percepção do ator a quem é direcionada encontra atenção também na obra de RADCLIFFE-BROWN. O autor propõe, por exemplo, que as sanções religiosas só fazem sentido quando direcionada a um professante da crença ou seita a ela relacionada. Ser excomungado, por exemplo, nada significaria para um indivíduo ateu, enquanto significaria uma dura punição para um católico. [nota de rodapé]

Contudo, na visão mais tradicional do Direito e de suas funções, as sanções negativas, apoiadas no uso da força, sempre foram consideradas mais importantes e tiveram maior destaque do que as sanções positivas. Na visão de BOBBIO, por exemplo, essa concepção majoritariamente negativa da sanção “*é tão óbvia que, quando se fala de sanção jurídica, pretende-se falar de sanção negativa*”¹⁵².

Essa defesa de um papel de destaque para os incentivos negativos encontrou seu expoente mais expressivo na obra de KELSEN. Para o autor, a função de toda ordem social é regular o comportamento mútuo dos indivíduos, induzindo-os a certos comportamentos positivos ou negativos, ações ou abstenções de ação:

“A ordem pode atribuir certas vantagens à sua observância e certas desvantagens à sua não-observância e, portanto, tornar o desejo pela vantagem prometida ou o medo da desvantagem ameaçada um motivo para o comportamento. O comportamento em conformidade com a ordem é alcançado por uma sanção fornecida pela própria ordem. O princípio de recompensa e punição - o princípio da retribuição - fundamental para a vida social, consiste em associar conduta de acordo com a ordem e conduta contrária à ordem com uma vantagem prometida ou uma desvantagem ameaçada, respectivamente, como sanções.”¹⁵³

KELSEN também reconhece que a ordem pode, mesmo sem promessa de recompensa em caso de obediência e sem ameaça de desvantagem em caso de desobediência (ou seja, sem a previsão de sanções positivas ou negativas), indicar a prática de uma conduta que o Estado considere vantajosa para os indivíduos e para a coletividade. Em contraste com as ordens que se apoiam em aspectos coercitivos, a eficácia desses comandos residiria numa espécie de obediência voluntária. Este tipo de motivação direta, no entanto, é tratada pelo autor como raramente encontrada na realidade social em sua total pureza.

Não obstante, mesmo considerando as duas espécies de sanções tratadas como típicas pela literatura (a desvantagem ameaçada em caso de desobediência e a vantagem prometida em caso de obediência), para KELSEN a primeira ofereceria um papel muito mais importante ao Estado do que a segunda¹⁵⁴. As técnicas de incentivos por meios de recompensas, segundo o autor, desempenhariam um papel significativo apenas nas relações privadas dos indivíduos.

Encontramos também em pesquisa de BALDWIN explicações para essa predominância de uma concepção negativa de sanção. O autor recorda, por exemplo, o caráter simbólico envolvido nas sanções negativas, pontuando que a repressão sempre foi mais atraente do ponto

¹⁵² BOBBIO, Norberto. A função promocional do direito in Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007, p.135.

¹⁵³ KELSEN, Hans. Teoria Geral do Direito e do Estado. Martins Fontes Editora Ltda. São Paulo – SP, 1990. p. 15.

¹⁵⁴ KELSEN, Hans. The Law as a Specific Social Technique, The University of Chicago Law Review, Vol. 9, No. 1 (Dec., 1941), pp. 78. Disponível online em <http://bit.ly/JmeXH1> [último acesso em 20/08/2012]

de vista político e, por isso, se tornou a forma dos governantes demonstrarem serviço e boa atuação enquanto líderes. O estadista que utilizasse sanções positivas como estratégia regulatória correria o risco, na visão do pesquisador, de ser percebido tanto por estrangeiros quanto por seu público interno como dirigente fraco, piedoso e incapaz¹⁵⁵.

Todavia, em contraste às técnicas de desencorajamento que sempre lhe foram habituais, avaliamos que o Estado Moderno começa a se valer cada vez mais das técnicas de encorajamento. No contexto de tais métodos de estímulos positivos, o uso do aparelho jurídico (isto é, do sistema normativo coativo) assume um papel cada vez mais evidente não para tornar apenas difíceis ou desvantajosos os comportamentos considerados nocivos à sociedade, mas também para tornar fáceis ou vantajosos os comportamentos considerados úteis¹⁵⁶.

Esse giro de concepção, apoiado na ascensão do uso das sanções positivas, é apresentado por BOBBIO em sua proposição de uma visão estruturalista do Direito:

“Uma análise dos ordenamentos jurídicos dos Estados modernos, a começar pelos documentos constitucionais, em que o termo ‘promover’ suplantou ou colocou de lado o termo ‘garantir’, induz a modificar a imagem tradicional do direito, ou pelo menos a perfilar ao seu lado uma nova, na qual a função promocional se sobrepõe a função repressivo-protetiva.”¹⁵⁷

A diferença entre a *função repressiva* e a *função promocional* de um sistema normativo, na visão proposta pelo autor, estaria resumida nos seguintes termos: com a primeira, o sistema tende a impedir que se verifiquem comportamentos não desejados; com a segunda, tende a provocar comportamentos desejados. Entre os comportamentos desejados e os indesejados, estariam os comportamentos indiferentes.

KREIMER sustenta o mesmo caminho ao apontar que ações governamentais cada vez mais visíveis afetam substancialmente vidas individuais sem invocar a ameaça de desordem ou encarceramento, circunstância que possibilita a expansão do leque de opções regulatórias disponíveis ao Estado¹⁵⁸.

Em perspectiva semelhante, uma ideia de estratégias regulatórias múltiplas ou mistas, baseadas nas sanções negativas ou em incentivos positivos, combinadas ou não, encontra apoio na obra de FRIEDMAN, quando o pesquisador pondera que “*entre um suborno em dinheiro e*

¹⁵⁵ BALDWIN, David. The Power of Positive Sanctions. World Politics, vol. 24, no. 1, 1971, p. 34.

¹⁵⁶ BOBBIO, Norberto. A função promocional do direito in Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007, p.137

¹⁵⁷ BOBBIO, Norberto. A função promocional do direito in Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007, p.136.

¹⁵⁸ KREIMER, Seth. Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State. University of Pennsylvania Law Review, 1984, n. 6, p. 1301.

a pura força física existem muitas gradações de persuasão e ameaça"¹⁵⁹. No exemplo citado pelo autor, o governo poderia tentar abolir as favelas, por exemplo, através de rigorosos códigos habitacionais e uma política punitiva em relação aos proprietários não-conformes; ou poderia construir casas, pagar os aluguéis de pessoas pobres e subsidiar construtores privados para construir moradias de baixa renda.

BALDWIN apresenta uma proposição sustentada por argumentos similares. Para o autor, se “A” promete a “B” uma recompensa de \$100 pelo cumprimento de um dever ou ameaça-o com uma penalidade de \$100 pela falta de cumprimento, os custos de oportunidade para “B” nas duas hipóteses de deseobiência são os mesmos. Nessa linha de raciocínio, buscando o direcionamento de uma mesma conduta, o Estado poderia tomar dois caminhos diferentes e aparentemente até opostos, mas com efeitos bastante semelhantes sobre o agente: prometer recompensar a abstenção do ato ou ameaçar punir a sua prática¹⁶⁰.

Até aqui, portanto, a partir do panorama traçado a respeito das sanções positivas e negativas enquanto instrumentos regulatórios, pensamos ser possível a realização de algumas conclusões preliminares.

Inicialmente, notamos que as sanções possuem um caráter retributivo, apresentando como característica essencial o fato de se referirem a um evento passado. Desse modo, comunicam ao indivíduo que a recebe e ao grupo ao qual pertence um modo de comportamento aprovado (sanções positivas) ou desaprovado (sanções negativas) pela coletividade. As sanções representam, portanto, mais do que uma comunicação para seus destinatários; são um recado geral a respeito dos comportamentos desejados, tolerados e não tolerados pela comunidade.

Segundo, também observamos que a sanção somente pode ser compreendida e classificada de acordo com a percepção de seu destinatário e suas linhas de expectativas futuras. Em outras palavras, “A” pode perceber a si mesmo como empregando um método de recompensa, enquanto “B” pode perceber “A” usando um método de punição.

Nossa terceira (e mais relevante) conclusão preliminar é que, embora os incentivos negativos tenham assumido um papel de maior destaque enquanto instrumentos de intervenção estatal, tanto as sanções positivas quanto as sanções negativas podem ser consideradas como formas viáveis para a regulação de comportamentos desejados ou não desejados pelo Estado.

¹⁵⁹ Tradução livre de: “*Between a pure cash bribe and pure physical force are many gradations of inducement and threat.*” In: FRIEDMAN, Lawrence. *Social Welfare Legislation: An Introduction*. v. 21, n. 2, Stanford Law Review, 1969, pp. 240-243.

¹⁶⁰ BALDWIN, David. The Power of Positive Sanctions. *World Politics*, vol. 24, no. 1, 1971, p. 37.

Partindo dessas três constatações preliminares, começamos a confirmar nossa hipótese de que as sanções positivas e negativas podem ser combinadas de forma eficiente dentro do contexto de incentivo à denúncia. De qualquer modo, para chegar a respostas mais seguras com relação à nossa proposição, avaliaremos também os efeitos positivos e negativos relacionados às sanções positivas enquanto instrumentos regulatórios.

Ressalvamos que, tradicionalmente, os Programas *Whistle-Blowing* são apresentados (de forma quase negligente) como um modelo de sucesso infalível e absoluto para o aumento no número de denúncia realizadas. Propomos, contudo, que essa simplificação falha em não observar diversos riscos e desvantagens associados aos sistemas baseados em incentivos positivos, além das respectivas formas pelas quais esses inconvenientes podem ser superados.

Não negamos que os incentivos monetários parecem, de fato, ter uma promessa considerável enquanto métodos de incentivo à denúncia de irregularidades. No entanto, assim como os sistemas tradicionais de "comando e controle" podem estar sujeitos a falhas, o uso de recompensas e incentivos positivos também pode levar a consequências indesejáveis. Os reguladores devem, portanto, estar conscientes de suas desvantagens, riscos e efeitos colaterais potenciais apontados a seguir, bem como atentos as formas de contorná-los de forma eficiente e segura.

3.2.2 Riscos, vantagens, desvantagens e outros aspectos associados aos programas regulatórios baseados em recompensas financeiras e outros incentivos positivos

3.2.2.1 A utilização das recompensas positivas como novas formas de manipulação estatal

GRABWSOKY atesta que os reforços positivos podem ser enxergados como medidas paternalistas, afetando de alguma forma a dignidade de seu destinatário. O autor também ressalva que os sistemas de recompensa oferecem oportunidades quase ilimitadas para controlar o comportamento individual e corporativo¹⁶¹. Similar argumentação é apoiada por FREIBERG, o qual analisando o papel das sanções positivas também argumenta que os mecanismos de

¹⁶¹ GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, v. 17, n. 3, 1995, p. 265-266.

recompensa podem ser (e têm sido, segundo o autor) usados como meios sutis e discretos para "*consolidar e expandir o poder do Estado*"¹⁶².

Nesse sentido proposto pelos autores, com o qual em parte concordamos, as políticas ou ações de qualquer indivíduo podem ser afetadas pelas recompensas ou pelas punições. Em outras palavras, ambos os sistemas de incentivos (tanto os baseados em sanções negativas quanto positivas) seriam manipuladores, uma vez que nos dois casos as escolhas pessoais são mais ou menos estruturadas e direcionadas pela atuação do Estado.

Consequentemente, apostar na utilização desmedida de barganhas financeiras em troca da prática de determinados comportamentos significaria conceder ao governo um poder de influência perigoso e praticamente ilimitado. Em tais casos o Estado, dotado de natural acesso a recursos financeiros por meio da arrecadação de impostos e outras fontes, teria ao seu dispor uma arma perigosa em seu controle.

Ressalvamos, no entanto, que essa perspectiva leva em conta uma visão mercenária dos indivíduos, os quais buscando a maximização de lucros agiriam sempre conforme o estímulo financeiro prometido pelo Estado, desprezando ou menosprezando outros fatores envolvidos. As decisões favoráveis à implementação de programas baseados em incentivos monetários partiriam, portanto, da suposição de que dinheiro fala em todos os níveis, para todas as profissões e até mesmo em relação às questões éticas e sociais mais sensíveis.

Nesse sentido, sob a perspectiva do *homo economicus* (sob a qual todo comportamento humano seria baseado em incentivos e ponderação dos custos e ganhos potenciais envolvidos), a inserção de recompensas monetárias que compensem as perdas do agente decisor seria sempre eficiente enquanto método de direcionamento a um comportamento determinado¹⁶³.

Compreendemos as preocupações suscitadas pelos autores, mas nos apoiamos na pesquisa de CHURCH, THOMAS, & HEUMANN para fazer a ressalva de que os custos e benefícios envolvidos no cálculo decisional da maioria das pessoas raramente são exclusivamente financeiros¹⁶⁴.

¹⁶² FREIBERG, Arie. Reward, Law and Power: Toward A Jurisprudence of the Carrot. Australian and New Zealand Journal of Criminology, v.19, 1986, p. 91.

¹⁶³ "Para que incentivos monetários funcionem, os incentivos financeiros devem fornecer a motivação necessária para mudar o comportamento na direção desejada. Talvez essa suposição seja o equivalente da política pública do adágio cínico de que "todo homem tem seu preço". Tradução livre de: "*For monetary incentives to work, financial inducements must provide the necessary motivation to change behavior in the desired direction. Perhaps this assumption is the public policy equivalent of the cynical adage that "every man has his price."*" THOMAS W. CHURCH; MILTON HEUMANN. The Underexamined Assumptions of the Invisible Hand: Monetary Incentives as Policy Instruments. Journal of Policy Analysis and Management, n. 4, 1989, p. 648.

¹⁶⁴ THOMAS W. CHURCH; MILTON HEUMANN. The Underexamined Assumptions of the Invisible Hand: Monetary Incentives as Policy Instruments. Journal of Policy Analysis and Management, n. 4, 1989, p. 645.

No campo dos Programas *Whistle-Blowing*, por exemplo, conforme abordamos nos subcapítulos anteriores, o processo decisional vivenciado pelo denunciante envolve múltiplas variáveis. Portanto, ainda que seja prometido pelo Estado o pagamento de valores como contrapartida às informações prestadas, essa simples inserção de recompensas não representa necessariamente uma garantia infalível para o convencimento do observador de irregularidades.

KREIMER, em crítica correlativa, aponta que o governo que incentiva o não exercício de direitos constitucionais usando sanções alocacionais pode ser tão perigoso quanto o governo que tenta impor sua vontade pela força da lei. Embora não trate diretamente de incentivos monetários, semelhante discussão tem sido travada com relação aos acordos de colaboração premiada, nas hipóteses em que os investigados ou acusados são obrigados por cláusulas a abrir mão de direitos constitucionais relacionados à temática processual penal (como a interposição de recurso ou impetração de *habeas corpus*)¹⁶⁵.

FRIEBERG, sobre esse mesmo ponto, propõe que, embora o poder governamental possa ser exercido de várias maneiras e que o controle social moderno depende menos da punição e da coerção através de formas negativas e mais de recompensas, a atenção para as proteções dos indivíduos sempre foi muito mais focada nos riscos relacionados às sanções negativas. Menos desenvolvida, no entanto, tem sido a consciência do poder exercido através da sanção positiva e as formas de proteção necessárias ao indivíduo no contexto de tais sistemas.

Também consideramos e apoiamos tais ponderações de KREIMER e FRIEBERG, especialmente no sentido de que a permissão para que o Estado “compre” o não exercício de um direito constitucional apresenta um novo campo arriscado para a atuação governamental.

Ressaltamos, porém, que os programas de incentivo à denúncia analisados por nossa pesquisa aparentemente não se relacionam a essa espécie de recusa. Os pagamentos realizados aos reportantes, na verdade, buscam incentivar a prática de um ato superconforme. Não envolvem, portanto, a renúncia a qualquer espécie de direito constitucional relacionado ao whistle-blower e não apresentam os riscos anotados pelos últimos autores.

¹⁶⁵ Alguns acordos de colaboração premiada firmados durante a *Operação Lava-Jato*, expoente paradigmático para a consolidação do instituto, proibiram a contestação das cláusulas judicialmente e vetaram a possibilidade de que o colaborador interpusse recursos contra as sentenças proferidas no caso. A alegação mais consistente propõe que essa obrigação se choca com o direito de ação previsto pelo artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal, o qual assegura que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Judiciário.

3.2.2.2 Críticas à recompensa de ações normais de cidadania: custos elevados e redução de seus valores intrínsecos

Apresentando outra crítica aos sistemas de incentivos positivos, KREIMER¹⁶⁶, apoiado pelo posicionamento de DECI & RYAN¹⁶⁷, sugere a possibilidade de que colocar um preço na conduta virtuosa parece desvalorizar seu valor intrínseco. LEVMORE, adotando perspectiva similar, também sustenta o argumento de que os cidadãos não deveriam ser recompensados por ações que são as responsabilidades normais da cidadania. O ato de monetizar normas cívicas, para o último autor, soaria tão absurdo quanto a ideia de pagar pessoas para obedecer à lei¹⁶⁸.

GRABOSKY é outro pesquisador a sugerir que, se a compulsão legal priva um ato virtuoso de sua base ética, o mesmo acontece com o pagamento de valores. O mesmo autor contrapõe, no entanto, que as recompensas são apropriadas apenas aos atos superconformes, não representando, portanto, a melhor alternativa para o incentivo de atos meramente conformes. A ideia de ‘*superconformidade*’, para o autor, se refere ao tipo de conduta que caso não fosse realizada não sujeitaria o indivíduo omissos ou inerte a nenhuma crítica justificada¹⁶⁹.

A justificativa mais plausível para a defesa dessa argumentação é que a extensão de recompensas a todos os cidadãos cumpridores da lei (especialmente quando relacionada a prática de atividades triviais) seria dispendiosa, acarretaria dificuldades administrativas consideráveis e provavelmente não seria eficaz.

De fato, concordamos com essas ressalvas de que o uso de incentivos acabaria sendo excessivamente problemático para o Estado caso exigisse que as pessoas fizessem o que normalmente fazem ou poderiam fazer mesmo sem a promessa de qualquer recompensa. Por isso, as sanções positivas devem ser utilizadas quando buscam induzir ou recompensar contribuições além da noção comum de cidadania, especialmente quando essas ações acarretam custos ou riscos extraordinários para o agente envolvido.

Nosso posicionamento, portanto, é de que onde os custos de cumprimento são triviais o uso da recompensa será supérfluo. Em contrapartida, o cumprimento alcançado em circunstâncias de grande risco ou sacrifício, conforme classificamos a denúncia de

¹⁶⁶ KREIMER, Seth. Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State. University of Pennsylvania Law Review, 1984, n. 6, p. 1301.

¹⁶⁷ DECI, Edward; RYAN, Richard. Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior. New York: Plenum Press, 1985, pp.44-48.

¹⁶⁸ LEVMORE, Saul. Waiting for Rescue: An Essay on the Evolution and Incentive Structure of the Law of Affirmative Obligations. Virginia Law Review, n. 5, p. 879, 1986.

¹⁶⁹ GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, Vol. 17, No 3, 1995, p. 267.

irregularidades realizada pelos *whistle-blowers*, exige alguma indução ou merecerá algum reconhecimento de ordem positiva.

Por isso, defendemos que os sistemas de incentivos positivos para as denúncias sejam tratados como exceção e reservados aos casos mais relevantes, especialmente em setores nos quais os riscos tratados pela Administração Públicas e agentes atuantes sejam tratados como sistêmicos.

Nesse sentido, o pagamento de recompensas para o fornecimento de informações sobre ilícitos triviais, seja de natureza administrativa ou criminal, como por exemplo infrações de trânsito ou outras irregularidades pontuais que não apresentem um risco setorial expressivo, nos parece distante da realidade prática brasileira e devem ser excluídos, ao menos num primeiro momento, do campo de regulamentação de eventual Programa *Whistle-Blowing* brasileiro.

Outra crítica relacionada à redução do valor intrínseco para os atos recompensados se refere ao possível desenvolvimento de um espírito mercenário nos cidadãos para o cumprimento de seus deveres cívicos. Sobre esse ponto, GEIS, HUSTON & WELLS observam que, embora as recompensas monetárias desempenhem um papel significativo na resolução de crimes, a inserção de um sistema baseado em incentivos arrisca tornar a cooperação com as autoridades policiais cada vez mais impulsionada não pelo espírito público, mas por considerações financeiras.

Nesse caso, quando uma recompensa suficiente for oferecida, a informação será vendida; caso o valor pareça insuficiente, no entanto, a informação será retida pelo seu detentor. Para as autoridades policiais, portanto, haveria o risco de que a banalização das recompensas monetárias fizesse com que, com o passar do tempo, nenhuma denúncia espontânea fosse realizada sem que houvesse algum benefício financeiro oferecido pelo Estado como moeda de troca¹⁷⁰.

Consideramos essas preocupações válidas e, exatamente por isso, defendemos que os incentivos monetários relacionados aos *whistle-blowers* não sejam banalizados. De qualquer forma, esse risco vem sendo contornado pelos Programas na medida em que são estabelecidas

¹⁷⁰ GEIS, Gilbert; HUSTON, Ted; WELLS, Joseph. Rewards by Business for Crime Information: The Views of Law Enforcement, *American Journal of Police*, v.10, n.3, 1991, p. 79. “*Em uma sociedade na qual todos nós devemos estar cada vez mais alertas ao risco de que o que os outros sabem sobre nós possam ser vendidos a um comprador entusiasta, a probabilidade aumenta de que informações imprecisas serão oferecidas por aqueles que pretendem colocar as mãos no dinheiro da recompensa. Para as autoridades policiais, há também uma possibilidade crescente de que, com o tempo, ninguém lhes dirá nada a menos que haja algum benefício financeiro para elas.*” Tradução livre de: “*In a society in which all of us must be increasingly alert to the risk that what others know about us might be sold to an enthusiastic bidder, the likelihood grows that inaccurate information will be offered by those intent upon getting their hands on reward money. For police authorities, there is also an increasing possibility that in time nobody is going to tell them anything unless there is some financial benefit in it for them.*”.

recompensas apenas para reportes contendo informações sobre ilícitos expressivos e que retornem resultados efetivos para o Estado, sugestão que apoiamos para eventual regulamentação do tema.

3.2.2.3 *Bounty-hunting e Risco Moral*

Ainda sobre os sistemas baseados em sanções positivas, GRABOSKY sustenta o argumento de que o *quantum* de incentivo oferecido deve ser proporcional ao grau de sacrifício envolvido no ato estimulado¹⁷¹. A mesma justificativa é apoiada por RADCLIFFE-BROWN, quando o autor afirma que, assim como a reprovação (relacionada às sanções negativas) se sente e exprime com diferentes graus de intensidade, a aprovação, (relacionada a sanção positiva), também deve observar tratamento semelhante.

Embora concordemos com a vinculação proposta pelos autores, ponderamos a possibilidade de desvirtuamentos e exageros quando os sistemas de incentivos são baseados no desempenho do agente.

BENTHAM, apoiado nessa mesma ressalva, cita o caso de leis alfandegárias de alguns países que permitem aos funcionários estatais receber, como recompensa, uma parcela dos bens contrabandeados apreendidos nas fronteiras. Esse seria, de acordo com o autor, um modo eficiente para combater as tentações a que estão perpetuamente expostos os agentes governamentais, uma vez que o preço que valeria a pena para os indivíduos oferecerem como suborno aos oficiais em troca de sua conivência dificilmente poderia igualar, em média, a vantagem que os agentes obteriam pelo desempenho de seu dever. Contudo, tomando o exemplo prático citado como plano de fundo, o perigo dessa política baseada em desempenho é que os funcionários sejam tentados a exceder seu dever e os inocentes sejam expostos a constantes suspeitas e irritação.

Esse mesmo inconveniente foi posteriormente abordado por GRABOSKY, quando afirma que uma das potenciais consequências negativas inerentes aos sistemas de recompensa é o *risco moral* e o falseamento de resultados:

¹⁷¹ GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, Vol. 17, No 3, 1995, p. 274.

“Considere os dois sistemas a seguir para o gerenciamento de resíduos, que, embora superficialmente atraentes, carregam um risco significativo de serem contraproducentes. O primeiro, um sistema para a remoção regular de lixo doméstico, daria a um chefe de família um determinado número (digamos cem) de vales para uso durante um ano. Um voucher seria anexado a cada caixa de coleta de lixo. Os vales não usados podem ser trocados por dinheiro no final de um ano. O objetivo de tal sistema é incentivar a minimização de resíduos domésticos. O lar ideal se envolveria em práticas como a compra de produtos com o mínimo de embalagem e a reciclagem e compostagem de materiais residuais apropriados, para reduzir a quantidade de lixo deixada para a coleta. Infelizmente, tal sistema é vulnerável à exploração por chefes de família inescrupulosos que poderiam se valer de um terreno baldio próximo, ou de lixeiras em estacionamentos de shopping centers, para o descarte de resíduos que de outra forma seriam deixados de fora para coleta regular. Da mesma forma, recorrer à incineração no quintal produziria a desvantagem adicional de diminuir a qualidade do ar. A tentação de se envolver em uma conduta lucrativa, embora indesejável, antes de um subsídio não pode ser facilmente ignorada, e a ameaça de não-conformidade para induzir um pagamento não precisa ser explícita.”¹⁷²

No contexto dos Programas *Whistle-Blowing*, o risco tradicionalmente associado a esse ponto é que as recompensas pecuniárias oferecidas aos denunciante podem induzir falsas testemunhas a conspirar contra inocentes. As argumentações principais recaem sobre o surgimento de verdadeiros “caçadores de recompensas” (*bounty-hunters*), os quais buscando os benefícios prometidos pela legislação dariam início a procedimentos infundados e criariam um clima exacerbado de denunciismo.

Sobre esse ponto, acreditamos que em um sistema público e bem organizado de procedimentos penais e administrativos, no qual os cidadãos acusados não são privados de meios de defesa, o perigo resultante dessa possível conspiração é relativamente pequeno. Adicionamos outro ponto: além da dificuldade para inventar uma narrativa coerente capaz de passar por um exame rigoroso de diversos juízes, desembargadores, ministros e outros agentes públicos, acreditamos que as testemunhas mercenárias ou diretamente interessadas pelos resultados da causa são exatamente aquelas que despertam a maior desconfiança na mente dos

¹⁷² Tradução livre de: “Consider the following two systems for waste management, which, while superficially attractive, carry a significant risk of being counter-productive. The first, a system for regular household refuse removal, would provide a householder with a given number (say one hundred) of vouchers for use over a year. A voucher would be attached to each refuse bin set out for pickup; unused vouchers could be redeemed for cash at the end of a year. The goal of such a system is to encourage household waste minimization. The ideal household would engage in such practices as the purchase of products with minimal packaging, and the recycling and composting of appropriate waste materials, to reduce the amount of trash left out for pickup. Unfortunately, such a system is vulnerable to exploitation by unscrupulous householders who might avail themselves of a nearby vacant lot, or of refuse bins in shopping center car parks, for the disposal of waste which would otherwise be left out for regular collection. Similarly, resorting to backyard incineration would produce the additional disadvantage of detracting from air quality. The temptation to engage in profitable, if undesirable, conduct in advance of a subsidy cannot easily be ignored, and the threat of noncompliance in order to induce a payment need not be explicit. It strikes many as unacceptable for one to profit from one's threatened wrongdoing.” In: GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, Vol. 17, No 3, 1995, p. 270.

juizadores. Dessa forma, se forem as únicas provas de um ato, uma suspeita de conspiração se apresentará naturalmente e se tornará uma proteção para o injustamente acusado¹⁷³.

A propósito, tratamos desse mesmo ponto na primeira seção, quando defendemos que as informações fornecidas por *whistle-blowers* devem ser inicialmente tratadas como meras fontes de prova, isto é, deverão servir apenas como um “*start investigativo*” para os órgãos fiscalizatórios estatais. Tais órgãos, a partir da análise preliminar de relevância e veracidade do relato recebido, eventualmente buscarão elementos que comprovem as alegações realizadas pelo reportante e desenvolverão o trabalho investigativo respectivo.

Portanto, concordamos que os riscos citados no subcapítulo fazem parte do universo relacionado a qualquer programa baseado em incentivos financeiros, mas também ponderamos que esses inconvenientes podem ser superados com ajustes simples e precauções previamente tomadas pelo legislador.

3.2.2.4 A imagem negativa tradicionalmente relacionada às recompensas financeiras como formas de incentivos

Outro problema relacionado aos sistemas de recompensas diz respeito a sua aceitação enquanto forma de estímulo à prática de algumas espécies de condutas.

BALDWIN, por exemplo, aponta que em diversos casos os incentivos positivos podem ser tratados como fraqueza e imoralidade do Estado e de seus governantes, que não deveriam fazer acordo com pessoas desonestas ou mercenárias. Essa alegação também encontra-se associada ao estigma relacionado a termos como “informante” ou “denunciante”¹⁷⁴.

Como os programas de incentivo à denúncia tradicionalmente não são direcionados aos indivíduos diretamente envolvidos ou beneficiados pelos atos ilícitos relatados, pensamos que parte dessa preocupação, especialmente no que se refere à imoralidade pela remuneração de transgressores, possui relevância reduzida. Nesse passo, sobrariam as alegações de que os reportantes são indivíduos mercenários e movidos por interesses exclusivamente financeiros.

É possível que realmente exista um preconceito forte na opinião pública contra pessoas que aceitam recompensa pecuniária pelo desempenho de algumas atividades tipicamente tipas

¹⁷³ Em sentido semelhante, conferir a ressalva de BENTHAM, ainda no século XIX. In: BENTHAM, Jeremy. *The Rationale of Reward*, General Books (LLC), 1825, p. 25.

¹⁷⁴ BALDWIN, David. *The Power of Positive Sanctions*. *World Politics*, vol. 24, no. 1, 1971, p. 34.

como obrigações cívicas. No entanto, acreditamos que quando um motivo relevante é acrescentado o ressentimento público pode ser abatido ou até mesmo completamente removido¹⁷⁵.

Tomando essa mesma perspectiva, o estudo conduzido GEIS, HUSTON & WELLS apoia nossa conclusão de que o grau de aceitação ou rejeição das recompensas como método para a resolução de infrações pode variar de acordo com a natureza, gravidade ou repulsa percebida pela sociedade em relação ao delito¹⁷⁶.

O trabalho dos autores realizou uma pesquisa através de questionários enviados para os 250 (duzentos e cinquenta) maiores departamentos de polícia americanos, contendo informações sobre três casos fictícios: a prática de um estupro, um assassinato e uma fraude relacionada à apropriação indébita.

As quatro perguntas que acompanharam cada vinheta tratavam (1) da probabilidade de uma recompensa ser oferecida, (2) da crença dos policiais se uma recompensa deveria ser oferecida, (3) da eficácia percebida de tal recompensa e (4) da quantidade de recompensa que deveria ser oferecida.

Os resultados apresentaram a conclusão de que a polícia sustentava probabilidades diferentes de oferecer uma recompensa dependendo do crime envolvido. A resposta "sim" foi de 78,8% para a vinheta de estupro e foi de aproximadamente 60% para as vinhetas do assassinato e do peculato. Embora os entrevistados achavam que a recompensa era igualmente provável para ser eficaz para cada um dos três crimes envolvidos, a quantia de dinheiro que os policiais consideravam apropriada para uma pessoa que ajudava a solucionar o estupro e os casos de assassinato foi significativamente maior do que a quantia que julgavam apropriada para ajudar no caso do desvio de valores.

Os policiais se mostraram, portanto, menos inclinados a conceder quantias altas para pessoas cuja ajuda resolveria o caso de apropriação indébita do que pessoas que se apresentassem para auxiliar a resolver um homicídio ou um crime de violação sexual. Ao final, a conclusão estabelecida pelos autores foi que os indivíduos variam sua opinião sobre as recompensas de acordo com o tipo de ilícito envolvidos e outros fatores.

Acreditamos que esse fenômeno observado explica parte das razões pelas quais no Brasil a aceitação dos sistemas de recompensas financeiras em contrapartida à informações para elucidar casos de assassinatos, estupros e outros crimes violentos (como o realizado pelo

¹⁷⁵ BENTHAM, Jeremy. *The Rationale of Reward*, General Books (LLC), 1825, pp. 25-35.

¹⁷⁶ GEIS, Gilbert; HUSTON, Ted; WELLS, Joseph. *Rewards by Business for Crime Information: The Views of Law Enforcement*, *American Journal of Police*, v.10, n.3, 1991, p. 79.

Disque-Deúncia e programas similares) seja maior do que a aceitação da implementação de um modelo semelhante para a solução de crimes econômicos, empresariais ou ilícitos de outras naturezas.

Vislumbramos também que um cidadão comum visualize com maior facilidade a possibilidade de vingança com relação aos grupos que praticam assaltos, homicídios, estupros ou outras infrações praticadas em condições essencialmente violentas. Por outro lado, nem sempre é tão fácil enxergar a mesma possibilidade de represália quando os reportes se relacionam a questões econômicas, administrativas ou de natureza não-penal.

Contudo, ponderamos que as represálias direcionadas aos *whistle-blowers* que denunciam ilícitos organizacionais podem gerar consequências igualmente graves aos casos de reportes envolvendo homicídios ou outras espécies de infrações relacionadas à criminalidade violenta. Conforme apontamos nos subcapítulos anteriores, conceder uma resposta ativa às irregularidades observadas pode ser uma decisão arriscada e carregada de fatores emocionais, envolvendo potenciais danos às relações com colegas de trabalho ou reações inesperadas de atores que se beneficiaram dos atos ilícitos e agentes que não desejam a exposição do episódio.

Além disso, também acreditamos que a preocupação com a fiscalização exercida por órgãos estatais não deve se restringir apenas ao campo penal, uma vez que diversas outras irregularidades proporcionam riscos igualmente graves para o funcionamento da Administração Pública e da sociedade, especialmente nos já citados casos que envolvam o resguardo de riscos sistêmicos setoriais.

Nesse sentido, defendemos os novos caminhos aparentemente indicados pela lei 13.608/2018, no sentido de autorizar que relatos contendo informações a respeito de ilícitos administrativos também sejam remunerados pelo Estado. Acreditamos que tal previsão, inclusive, indica uma provável superação da vinculação obrigatória entre o instituto do *whistle-blower* e ilícitos de natureza apenas penal, apontando também a formação de um panorama cada vez mais favorável à implementação de Programas Whistle-Blowing perante órgãos reguladores no Brasil.

3.2.2.5 Custos de Monitoramento

Outro ponto de distinção entre os sistemas baseados em sanções positivas e negativas diz respeito aos custos de monitoramento. THIBAUT & KELLEY, por exemplo, pontuam que

uma vigilância ativa de “A” (agente sancionador) é necessária somente se sua influência se baseia no controle de comportamento baseado na aplicação de pelo menos algum grau de sanção negativa¹⁷⁷.

O primeiro caso citado pelos autores é o extremo em que o controle de comportamento depende exclusivamente da aplicação de sanções negativas. Nessa hipótese, “A” a deve monitorar ativamente o comportamento de “B” e punir sua eventual não-conformidade. Nesse sentido, se as sanções negativas disponíveis para “A” forem suficientemente fortes, a probabilidade é alta de que “B” consinta ao direcionamento proposto, pelo menos enquanto estiver sob a constante vigilância de “A”.

No entanto, quando o agente emprega apenas sanções positivas (por meio de recompensas aumentadas ou custos reduzidos), a situação se altera. O agente sancionador ainda encontra-se ativamente envolvido no processo de influência, uma vez que o comportamento de conformidade de “B” depende de sua vigilância. Mas “A” não precisa mais monitorar ativamente o comportamento de “B”. Nesse caso, onde os sistemas encontram-se exclusivamente baseados em recompensas, “B” pode ser requisitado para apresentar provas de sua conformidade com A, a fim de obter sanções positivas, sempre assumindo que elas são expressivas o suficiente para motivá-lo.

No contexto desse último caso, a Administração dispensa o custo para efetuar a detecção do comportamento de seu administrado, já que ele mesmo, interessado na recompensa prometida pela conformidade, procurará as instâncias governamentais para requisitá-la.

Em linhas gerais, o raciocínio básico traçado pelos autores parte de duas premissas. Primeiro, quando a tentativa de influência de “A” encontra-se baseada numa punição, a eventual desobediência de “B” precisa ser detectada pelos órgãos fiscalizadores governamentais, já que o indivíduo que comete um ato fora da lei certamente não procurará o Estado para informá-lo a esse respeito. No sentido oposto, quando o direcionamento realizado se baseia na promessa de recompensas, o monitoramento ativo de “A” sobre “B” passa a ser menos necessário, uma vez que “B” estará diretamente interessado em apresentar as provas de sua conformidade.

PASCHOAL¹⁷⁸, sobre o ponto, afirma:

“É preciso também considerar que, embora as estratégias punitivas pareçam pressupor a ação estatal apenas no momento em que o ato desviante por não conformidade à regra for praticado, é preciso, primeiramente, constatar a prática dessa ação. Para

¹⁷⁷ THIBAUT, J.; KELLEY, H. *The Social Psychology of Groups*, New York, 1959, p.242-244.

¹⁷⁸ PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. *Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso Nota Fiscal Paulista*. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 164.

tanto, o Estado necessita fiscalizar, para poder identificar quais foram os comportamentos dos atores e quais devem receber as punições. Sem essa informação da ocorrência de uma ação sancionada, não pode haver uma reação em forma de sanção.”

KREIMER segue essa mesma orientação, ao propor que a punição, quando comparada às recompensas, envolve maiores custos de detecção. A justificativa utilizada pelo autor é que o governo que emprega sanções punitivas deve primeiro encontrar os infratores e depois processá-los, enquanto aqueles que buscam benefícios se dirigem ao próprio governo em virtude de interesse relacionado à colaboração¹⁷⁹.

De qualquer modo, sobre tais atividades de monitoramento, pontuamos que a descoberta de informações a respeito de ilícitos nem sempre se dá de forma simples ou barata, uma vez que os cidadãos descumpridores das normas desejam escapar dos castigos previstos e tentarão sempre, a todo custo, esconder do Estado seu comportamento irregular. Também ponderamos que, além do custo de fiscalização, há também um alto custo de responsabilização – ou imputação –, demandando muitas horas de trabalho dos funcionários públicos responsáveis pelo julgamento relacionado ao desvio¹⁸⁰.

HOLMES & SUNSTEIN, sobre o tema, defendem que o custo da fiscalização estatal eficiente pode até mesmo superar o valor dos danos causados pelos ilícitos relacionados à essa atuação. Necessidades como o aparelhamento das polícias e de outros órgãos fiscalizadores, contratação de pessoal, especialização técnica de funcionário e outras despesas, além das horas de trabalho gastas com essas atividades exigem investimentos significativos de recursos estatais¹⁸¹.

BALDWIN sustenta posição bastante semelhante, no sentido de que uma nação que usa ameaças deverá investir tempo e esforços bastante expressivos no planejamento de sua resposta ao descumprimento de normas. Isso porque tal sistema demanda que o Estado sempre baseie seus processos de planejamento na suposição de que os administrados podem eventualmente não cooperar. Em teoria, portanto, deve-se gastar mais em maquinário especializado para monitorar as atividades quando se usa sanções negativas em vez de positivas.

¹⁷⁹ KREIMER, SETH F. Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State. *University of Pennsylvania Law Review*, 1984. n. 6, p. 1319.

¹⁸⁰ PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso Nota Fiscal Paulista. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 163-170.

¹⁸¹ HOLMES, Stephen, SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights: Why Liberty Depend on Taxes*. New York; W. W. Norton & Company, 2000, p.77.

O mesmo autor, por outro lado, faz ressalvas importantes a respeito da suposição de que “A” não precisa monitorar as atividades de “B” ao usar sanções positivas, uma vez que “B” em tais casos pode ser convidado a apresentar evidência de sua conformidade. BALDWIN considera, por exemplo, a possibilidade de que “B” possa cumprir as exigências de “A”, mas deixar de apresentar a prova de conformidade pelas seguintes razões: (1) incompetência; (2) percepção equivocada das intenções de “A” e/ou do grau de sua própria conformidade; (3) relutância em incorrer nos custos da coleta de tais evidências.

Há, ainda, dentre desse mesmo contexto, outra questão. Uma vez que a credibilidade de suas futuras promessas para outros agentes é afetada pela maneira que “A” parece tratar “B”, “A” pode escolher permitir que a conformidade de “B” seja recompensada a qualquer custo, não importando quão incompetente ou relutante “B” tenha sido ao apresentar a evidência de seu comportamento conforme.

O autor levanta também a possibilidade de que “B” possa apresentar a “A” evidências falsificadas de conformidade. Sem um sistema de vigilância próprio e minimamente estruturado, “A” não terá como verificar a honestidade e veracidade das informações sustentadas por “B”¹⁸².

Esse último contraponto foi sustentado por GEIS, HUSTON & WELLS¹⁸³, quando justificam que a principal desvantagem das sanções positivas reside justamente no gasto de tempo, esforço e recursos com *leads* infrutíferos. Sem um sistema eficiente para a apuração dos relatos recebidos, o estabelecimento de recompensas, nesse sentido, poderia em diversos casos ser considerado mais problemático e dispendioso do que útil.

De qualquer modo, em que pesem as importantes ponderações apresentadas por BALDWIN e GEIS, HUSTON & WELLS, nossa conclusão é de que os modelos assentados em recompensas, quando comparados aos sistemas baseados em punições, possuem uma vantagem relativa com relação aos custos de monitoramento envolvidos.

No entanto, embora as sanções positivas apresentem um problema de vigilância menos complexo, observamos que elas não eliminam completamente os custos relacionados ao monitoramento de condutas e à gestão e aplicação das repostas, fato que não deve ser desconsiderado em eventual regulamentação a respeito de um programa brasileiro.

¹⁸² BALDWIN, David. The Power of Positive Sanctions. *World Politics*, vol. 24, no. 1, 1971, p. 36.

¹⁸³ GEIS, Gilbert; HUSTON, Ted; WELLS, Joseph. Rewards by Business for Crime Information: The Views of Law Enforcement, *American Journal of Police*, v.10, n.3, 1991, p. 79.

3.3 Regulação Por Deveres de Denúncia e Sanções Negativas: O papel dos reportes compulsórios dentro dos Programas Whistle-Blowing

3.3.1 Os sistemas de denúncia compulsória

Em alguns países, o debate sobre os Programas *Whistle-Blowing* se concentra em aspectos relacionados a compreensão da denúncia como um direito protegido. Noutros, o reporte de irregularidades tende a ser percebido como um dever ou a informação sobre infrações relevantes é tratada como passivo a ser negociado e obtido pelo Estado. No entanto, estatutos que obrigam a comunicação de ilícitos à órgãos governamentais ou agentes da lei são extremamente raros até mesmo em culturas com tradição mais sólida em programas de incentivo à denúncia¹⁸⁴.

TIPPETT, por exemplo, analisando o panorama normativo-jurídico americano, cita como raras as leis estaduais e federais que preveem um sistema de denúncia compulsória. As principais exceções ficariam por conta das obrigações relacionadas à profissionais como assistentes sociais e médicos, especialmente nos casos envolvendo suspeitas de abusos infantis, mas também incluiriam legislações que exigem aos advogados a revelação da intenção de um cliente de cometer um crime futuro e as hipóteses pontuais previstas pela lei *Sarbanes-Oxley* (SOX).

Uma das justificativas apresentadas para a construção desse cenário, no qual os deveres de denúncia são tratados como medidas excepcionais, é que dados os altos riscos sociais e profissionais relacionados à denúncia de irregularidades o reporte obrigatório, quando implementado em modelos genéricos e abrangentes, sujeita compulsoriamente os funcionários a riscos desmedidos e irrazoáveis¹⁸⁵.

De qualquer forma, TIPPETT e parte da literatura especializada no tema também apontam limitações substanciais enfrentadas pelos modelos de denúncias voluntárias. A autora, por exemplo, afirma que o sistema de reporte opcional não remove as penalidades sociais da denúncia, não produz um volume suficiente de relatórios e não exige que os empregadores

¹⁸⁴ RAGUÉS, Ramón. “El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: ‘whistleblowing’ interno vs. ‘whistleblowing’ externo”. In: Responsabilidad de la Empresa y Compliance: Programas de prevención, detección y reacción penal, PUIG, Santiago; BIDASOLO, Mirentxu; MARTÍN, Víctor (dir.), Madrid: Edisofer, 2014, p. 460.

¹⁸⁵ TIPPETT, Elizabeth. The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law (September 1, 2006). *Employee Rights and Employment Policy Journal*, v. 11, n. 1, 2007, p. 37.

investiguem minuciosamente as informações recebidas. Nesse passo, os sistemas baseados em deveres de denúncia poderiam oferecer benefícios ainda não reconhecidos e ajudar a resolver algumas dessas desvantagens¹⁸⁶.

A uma, é possível sustentar que qualquer denúncia forçada apresenta menor probabilidade de ser estigmatizada. Portanto, a adoção de um modelo compulsório reduziria ao longo do tempo os custos sociais da denúncia de irregularidades. De acordo com esse raciocínio, a existência de uma obrigação legal representaria para a opinião de outros cidadãos uma justificativa plausível para a escolha realizada pelo *whistle-blower*.

Consequentemente, na medida em que o sistema compulsório eliminasse ou ao menos reduzisse o estigma da denúncia de irregularidades, o reporte se tornaria uma escolha cada vez mais confortável para os denunciantes e o número de relatos aumentaria consideravelmente.

A duas, em lógica semelhante, se os colegas de trabalho e os supervisores percebem que um funcionário relata irregularidades simplesmente porque está cumprindo um dever estatutário ou legal, tal imputação de motivos mais nobres ao denunciante também diminuiria a sua probabilidade de retaliação. Seria mais provável, nesse sentido, que os colegas de trabalho se identificassem com um funcionário que age porque cumpre uma obrigação legal do que aquele que age por motivos morais e éticos adotados ou interesses secundários.

SIMON, apoiando os mesmos argumentos de TIPPETT, propõe que o sistema de reporte compulsório proposto pela *Sarbanes-Oxley* faz parte de uma nova e necessária tendência no sentido de responsabilizar os indivíduos pela inação e cumplicidade nos erros organizacionais, combatendo o tradicional apego à ignorância deliberada.

Ponderamos que o autor, no entanto, não defende um modelo abrangente de coação ao reporte, propondo que a imposição de responsabilidade relacionada à divulgação em empregados individuais e agentes de empresas poderia servir apenas como um complemento útil e pontual à legislação voluntária de denúncias¹⁸⁷. Essa mesma ressalva foi realizada por TIPPETT, ao indicar que os sistemas baseados em deveres legais devem ser reservados apenas aos casos excepcionais que realmente justifiquem os riscos e desvantagens envolvidas.

De qualquer modo, a partir do posicionamento defendido pelos autores, aproveitamos para indicar preliminarmente que os deveres relacionados ao modelo americano, especialmente os relacionados a SOX e apresentados por TIPPETT e SIMON, não recaem sobre todos os

¹⁸⁶ TIPPETT, Elizabeth. The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law (September 1, 2006). *Employee Rights and Employment Policy Journal*, v. 11, n. 1, 2007, p. 36.

¹⁸⁷ SIMON, William. Wrongs of Ignorance and Ambiguity: Lawyer Responsibility for Collective Misconduct, *Yale J. on Reg.* vol. 34, 2005, p. 296.

funcionários de forma genérica e abrangente, mas apenas sobre grupos específicos de profissionais, especialistas ou líderes de alto escalão organizacional.

A lei *Sarbanes-Oxley*, paradigma analisado pelos autores para a conclusão das afirmações expostas, de fato, contém cláusulas que adotam uma abordagem punitiva à algumas omissões de denúncia, impondo responsabilidade a atores corporativos que falham em agir sob evidência de fraudes corporativas.

No entanto, muitos dos denunciante compellidos não fazem parte dos quadros da empresa (conselheiros independentes do comitê de auditoria e advogados externos, por exemplo) e outros que fazem estão em posição de destaque, mais propensos a serem percebidos como indispensáveis à organização e, conseqüentemente, menos vulneráveis à retaliação.

Portanto, ao transformar apenas alguns grupos em “denunciante compellidos”, a *Sarbanes-Oxley* restringe o risco compulsório de penalidades sociais relacionadas à denúncia aos funcionários mais bem posicionados nas empresas para suportá-los¹⁸⁸.

Sobre esse exato aspecto, veja-se a ressalva proposta por TIPPETT:

“Se o delito organizacional for exposto eventualmente, é preferível, do ponto de vista dos direitos dos funcionários, mobilizar funcionários de alto escalão para divulgar e investigar atos ilícitos, em vez de esperar que funcionários de nível inferior coloquem voluntariamente seu trabalho ou bem-estar psicológico em risco soprando o apito.”¹⁸⁹

Nesse sentido, ao impor obrigações de denúncia de irregularidades apenas sobre funcionários de alta posição organizacional, o modelo proposto pela SOX alivia a carga de responsabilidade para denunciante voluntários de baixo escalão, mais expostos aos riscos envolvidos na divulgação de irregularidades.

Outro ponto a ser observado é que as obrigações impostas pela *Sarbanes-Oxley*, além de restritas, são hipóteses especificadas de forma bastante clara em termos de (A) quem

¹⁸⁸ A SOX sujeita à responsabilidade os consultores e conselheiros internos e externos, executivos, contadores e advogados. Os advogados que representam empresas públicas e descobrem evidências de uma violação material de lei de valores mobiliários, de deveres fiduciários ou outras infrações semelhantes, por exemplo, têm a obrigação ética de denunciá-lo ao diretor jurídico da empresa. Se o diretor jurídico não conduzir uma investigação apropriada, o advogado deve divulgar as evidências ao comitê de auditoria ou conselho de administração. As regras também impõem o dever de investigar o diretor legal. Ao receber evidências de uma violação material, o diretor jurídico é obrigado a fazer uma investigação “sobre as evidências, conforme julgar razoavelmente apropriado, para determinar se a violação material descrita no relatório ocorreu.

¹⁸⁹ Tradução livre de: “*If organizational wrongdoing is bound to be exposed eventually, it is preferable from an employee rights standpoint to mobilize high ranking officials to disclose and investigate wrongdoing, rather than to expect lower level employees to voluntarily place their job or psychological well-being at risk by blowing the whistle.*” In: TIPPETT, Elizabeth. *The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law* (September 1, 2006). *Employee Rights and Employment Policy Journal*, v. 11, n. 1, 2007, p. 50.

encontra-se obrigado a quais deveres, (B) a quem esses indivíduos devem se dirigir e (C) sob quais circunstâncias específicas a obrigação é devida¹⁹⁰.

Em posição contrária aos sistemas compulsórios, RUTZEL afirma que os indivíduos devem ser livres para escolher se desejam ou não denunciar, uma vez que serão forçados a suportar as graves consequências pessoais e sociais relacionadas à denúncia. Nesse aspecto, pontuamos que a satisfação do dever funcional cumprido pelo funcionário que denuncia uma infração relevante se contrasta com a possibilidade do surgimento de diversas consequências negativas envolvidas na realização do reporte. O “reporte forçado”, nesse sentido, significaria um risco compulsório e deveria ser associado como prática ineficaz e remanescente de regimes totalitários¹⁹¹.

Encontramos nos estudos de JUBB outras críticas aos modelos compulsórios de reporte no contexto dos Programas *Whistle-Blowing*, sustentando a incompatibilidade entre os deveres de denúncia e a figura dos *whistle-blowers*:

“O *whistleblowing* é um ato deliberadamente não obrigatório de divulgação, que é registrado publicamente e é feito por uma pessoa que teve ou teve acesso privilegiado a dados ou informações de uma organização, sobre ilegalidade não trivial ou outras irregularidades reais, suspeitas ou antecipado que implica e está sob o controle dessa organização, para uma entidade externa com potencial para corrigir o delito ... [W]histleblowing é uma ação escolhida, não uma feita sob juramento ou sob algum tipo de coação, como ameaças.”¹⁹²

Considerando que a divulgação precisa ser não-obrigatória para se qualificar como um ato de *whistle-blowing*, a posição apontada é que a denúncia não se aplica nem a atos coagidos nem a revelações que são prescritas pelo papel do ator na organização.

BACKER também contribui com o debate ao argumentar que o modelo proposto pela SOX contribuiu para a criação de um sistema de governança corporativa que opera como o

¹⁹⁰ VANDEKERCKHOVE, Wim; TSAHURIDU, Eva. Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle. *Journal of Business Ethics*, v. 97, n. 3, 2010, p. 365.

¹⁹¹ RUTZEL, Stefan. “Snitching” for the Common Good: In Search of a Response to the Legal Problems Posed by Environmental Whistleblowing. . LLM Theses and Essays, 1994, p.72. Disponível em: https://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/140

¹⁹² Tradução livre de: “*Whistleblowing is a deliberate non-obligatory act of disclosure, which gets onto public record and is made by a person who has or had privileged access to data or information of an organisation, about non-trivial illegality or other wrongdoing whether actual, suspected or anticipated which implicates and is under the control of that organisation, to an external entity having potential to rectify the wrongdoing..[W]histleblowing is a chosen action, not one done under oath or under some kind of duress such as threats.*” In: JUBB, Peter. *Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation*. *Journal of Business Ethics*, n. 1, p. 77, 1999.

*Panóptico*¹⁹³ de JEREMY BENTHAM, uma vez que “guardiões” fora da organização e mecanismos de relatórios internos criam um atmosfera de vigilância constante.

Na visão do autor, a *Sarbanes-Oxley* também recruta todos os funcionários envolvidos no setor de valores mobiliários para cumprir um papel de aplicação da lei, fornecendo um passo significativo em direção a uma tentativa de “domesticação” do mercado e das empresas por parte da Administração Pública. Essa domesticação teria como motivação principal o desejo governamental de aproveitar o poder da livre iniciativa aos interesses do Estado.

Encontramos uma ressalva bastante semelhante aos sistemas de denúncias compulsórias na pesquisa de VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU. Os autores sustentaram que as políticas organizacionais que apresentam o reporte de infrações como um ação obrigatória transferem o dever da organização de cumprir a lei e outras responsabilidades sociais corporativas para seus funcionários. Nesse sentido, as políticas de deveres de denúncia de irregularidades organizacionais ameaçariam se tornar uma ferramenta de gestão para o controle dos funcionários, aumentando a responsabilidade a eles imposta e limitando ainda mais sua autonomia¹⁹⁴.

Também notamos que diversos exemplos colhidos em documentos de recomendações internacionais sobre os sistemas de reportes internos e externos apoiam nossa hipótese de que os deveres de denúncia genéricos e abrangentes devem ser evitados.

No cenário francês, por exemplo, a *Commission Nationale de l'Informatique et des Libertés* (CNIL, 2005), em recomendação a respeito da implementação de políticas *Whistle-Blowing* no país, afirma que “o uso de sistemas de denúncia não deve ser compulsório, mas ser meramente encorajado”, de forma que um requisito de notificação obrigatória seria desproporcional ao seu objetivo. Ainda de acordo com o relatório, tornar os reportes obrigatórios resultaria em repassar aos funcionários os deveres dos empregadores para garantir a conformidade com as regras internas de procedimento da empresa¹⁹⁵.

Em sentido semelhante, a *Privacy Commission (2006)* belga emitiu uma recomendação afirmando que os sistemas de denúncia não podem impor reportes obrigatórios aos

¹⁹³ BACKER, Larry. Surveillance and Control: Privatizing and Nationalizing Corporate Monitoring after Sarbanes-Oxley. Michigan State Law Review, n.2 p. 327, 2004. No argumento de BECKER, os funcionários terão que cumprir com deveres irracionais de aplicação da lei e estar sujeitos a níveis excessivos e constantes de escrutínio por outros. O Panóptico / Jeremy Bentham.. [et al.] ; organização de Tomaz Tadeu ; traduções de Guacira Lopes Louro, M. D. Magno, Tomaz Tadeu. -- 2. ed. -- Belo Horizonte : Autêntica Editora, 2008.

¹⁹⁴ VANDEKERCKHOVE, Wim; TSAHURIDU, Eva. Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle. Journal of Business Ethics, v. 97, n. 3, 2010, p. 365.

¹⁹⁵ CNIL: 2005, ‘Guidelines Adopted 10 November 2005 for the Implementation of Whistleblowing Systems in Compliance with the French Data Protection Act Of 6 January 1978, as Amended in August 2004, Relating to Information Technology, Data Filing Systems And Liberties’, (CNIL, Paris).

<https://www.whistleblowers.org/storage/documents/cnilguidelines.pdf>

funcionários, de forma que o uso do esquema de incentivo aos relatórios deve sempre ser expediente opcional¹⁹⁶.

Abordando se os funcionários devem ser obrigados a apitar, o *Code of Practice PAS (1998:2008)*, relatório de recomendações sobre acordos de denúncia de irregularidades emitidos pelo *British Standards Institute* (BSI) em conjunto com a *Public Concern at Work*, também conclui que as organizações não devem exigir que os funcionários denunciem. Para os subscritores, é improvável que tal dever fortaleça a confiança dos trabalhadores nos arranjos internos ou ajude a fomentar ou incorporar uma cultura mais aberta e responsável.

Há outro ponto importante tratado no corpo do último documento. Se a organização ou o governo decidem fazer da denúncia de irregularidades um dever, então a lei ou regulamento interno provavelmente precisará trabalhar para que essa obrigação seja fiscalizada e aplicada de forma consistente. Isso provavelmente implicaria que sempre que um funcionário apitasse corretamente a organização ou agências governamentais observasse a existência de colegas que não o fizeram, tomando as medidas cabíveis contra os indivíduos omissos. O relatório conclui, ainda, que quando os deveres de reporte existirem devem ser claros para os envolvidos e, se realmente indispensáveis, tratados sempre em política pontual, excepcional e distinta¹⁹⁷.

VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU também elencaram condições mínimas que devem ser cumpridas para que uma denúncia seja legislada como dever: (1) especificação de quem deve saber o quê, (2) capacidade de minimizar o risco para o denunciante e (3) capacidade de lidar adequadamente com as denúncias e preocupações equivocadas¹⁹⁸.

Primeiro, seria necessário identificar que indivíduo ou grupo de indivíduos deve saber sobre a irregularidade organizacional, a fim de atribuir a responsabilidade por eventual omissão em soprar o apito. Em segundo lugar, seria necessário garantir que a proteção aos denunciantes seja eficaz, uma vez que somente se poderia obrigar as pessoas a realizar denúncias "fáceis" e que não as coloquem em grande risco de danos. Em terceiro lugar, seria também necessário prevenir eficazmente os denunciantes quanto aos efeitos surgidos por eventuais denúncias erradas.

¹⁹⁶ “The whistleblowing system cannot impose reporting obligations on members of the staff. The use of the whistleblowing system must therefore be optional by nature.”

<https://community.corporatecompliance.org/HigherLogic/System/DownloadDocumentFile.ashx?DocumentFileKey=7e63eda4-0560-4435-96c9-143ff0ce931e>

¹⁹⁷ Disponível em: http://www.bollettinoadapt.it/old/files/document/21418whistleblowing_a.pdf

Acesso em 08/09/2018.

¹⁹⁸ VANDEKERCKHOVE, Wim; TSAHURIDU, Eva. Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle. *Journal of Business Ethics*, v. 97, n. 3, 2010, p. 366.

Especificamente sobre o último ponto, VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU sustentam que, ao impor um dever de soprar o apito, o temor pelas sanções poderia fazer com que os empregados tentassem evitar a responsabilidade por omissão exagerando em seus relatos, resultando em um número excessivo de preocupações sendo levantadas. A maior parte desses relatórios, por sua vez, poderia conter informações equivocadas e precipitadas, já que os funcionários tentariam sempre se livrar da responsabilidade o mais rápido possível.

Essa mesma ressalva foi proposta no relatório elaborado pela *Public Concern at Work* (2004), a respeito da implementação de um sistema baseado na responsabilidade civil de empregados como resultado de sua falha em relatar atos ilícitos:

“Enquanto os funcionários temerem ser processados, haverá um enorme aumento no número de denúncias sobre qualquer coisa que represente um pequeno risco para a empresa, numa tentativa de errar do lado seguro. Muitos empregadores acharão este aumento muito irritante e, em termos práticos, acharão um fardo, se não difícil, peneirar as preocupações sérias do trivial. (...) Duvidamos que isso melhore as relações de trabalho.”¹⁹⁹

VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU também apontam que esse sistema compulsório, o qual faria com que os funcionários preferissem sempre “errar pelo excesso”, potencialmente criaria um sistema atribulado e que atrasaria o rápido enfrentamento dos riscos relacionados às infração reais.

De qualquer forma, ressaltamos que essas conclusões citadas surgem da aproximação realizada por alguns autores entre os deveres de denúncia previstos por diplomas como a SOX e os deveres de resgate previstos por legislações estaduais e federais americanas. Nessa perspectiva, o principal ponto de contato se daria em termos do confronto entre “*resgates fáceis*” e o “*sacrifício pessoal exigido dos socorristas*”. Em resumo, a aproximação realizada transporta os denunciante (envolvidos em deveres de denúncia) para a figura do socorrista (envolvidos em deveres de resgate)²⁰⁰.

Sobre a doutrina dos socorristas, SINGER e MALM, por exemplo, afirmam que, se está em poder do indivíduo impedir que algo de ruim aconteça a outra pessoa, sem com isso sacrificar qualquer coisa de importância comparável, deve moralmente fazê-lo. Nesse contexto, os cidadãos devem sempre fornecer atos de ajuda quando podem fazê-lo com o mínimo de risco, custo e inconveniência para si mesmos²⁰¹.

¹⁹⁹ PCAW: 2004, *Speak Up or Pay Up: The New Liability on Employees for Workplace Accidents* (Public Concern at Work, London). P.6

²⁰⁰ VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU (2010, p. 365) e MCCABE (1984),

²⁰¹ A autora, no entanto, esclarece que tal obrigação moral não deve ser transformada ou apoiada norma criminal.

Notamos, portanto, que a literatura sobre o tema encontra-se centrada no reconhecimento de que um dever de auxílio e ação somente pode sobreviver nas situações em que o resgatador pode fornecer ajuda sem se colocar em perigo desproporcional.

A partir dessa constatação e utilizando a aproximação proposta, questionamos a sobrevivência dos deveres de denúncia e responsabilização das omissões de agentes nas hipótese de risco de danos diretos ao *whistle-blowers*.

Isso porque, embora as conclusões da pesquisa apontadas na seção anterior sugiram que a maioria dos denunciantes não sofre retaliações, isso não exclui o fato de que todos os *whistle-blowers* estão sujeitos a riscos consideráveis e que não podem ser considerados como raros os casos de retaliações graves.

Em nossa opinião, portanto, no caso dos sistemas de reporte obrigatório, os denunciantes, via de regra, não encontram-se aptos a fornecer a ajuda necessária sem que sejam expostos ao risco de sacrifícios pessoais graves e até mesmo desproporcionais. Por isso, acreditamos que a utilização de instrumentos compulsórios para o reporte deve ser reservada a situações extremamente excepcionais e pontuais. Embora possa ser apropriado que algumas profissões específicas tenham a obrigação de denunciar, tal dever não deve de forma alguma ser generalizado a todos os funcionários de organizações ou categorias excessivamente abrangentes.

Outra objeção mencionada por MCCABE e VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU, também aplicável aos sistemas de reporte compulsório, diz respeito à questão dos “resgates negligentes”. Nessas situações, o prestador de ajuda é bem intencionado mas inepto, causando danos à parte socorrida ou a terceiros.

Dentro do contexto das denúncias, semelhante situação ocorreria quando o *whistle-blower*, mesmo munido de boa-fé, está mal informado ou equivocado e acaba prejudicando a organização ou algum funcionário em virtude de seu relato. Por isso, as legislações que imponham qualquer espécie de reporte compulsório devem obrigatoriamente proteger, de forma eficaz, os indivíduos compelidos contra as consequências advindas de excessos ou informações equivocadas.

De qualquer modo, acreditamos que essa análise da literatura sobre o tema das denúncias compulsórias nos permite questionar a seguir com maior cuidado o real acerto e proporcionalidade referente ao sistema previsto pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/90, ponto de análise para as conclusões pretendidas pela pesquisa.

3.3.2 O sistema de denúncia compulsória prevista pela Lei 8.112/90

No Brasil, via de regra, os deveres legais de denúncia, com relação à fatos criminosos e ilícitos de outra natureza, se dividem de formas diferentes para agentes públicos e cidadãos comuns. Fora do exercício de sua função profissional, ambos encontram-se desobrigados de comunicar às autoridades irregularidades das quais tiverem conhecimento²⁰².

No entanto, no exercício das suas atividades laborais, a comunicação não realizada por algumas categorias de funcionários encontra dispositivos legais que transformam essa omissão em infração.

O caso mais relevante e abrangente para a pesquisa trata-se do Artigo 116, IV, da Lei 8.112/90, o qual estabelece como um dos deveres dos agentes sob seu regime jurídico “*levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo*”. Mais adiante, a mesma legislação prevê penalidades para o descumprimento dos deveres funcionais impostos aos agentes sob seu regime jurídico, abrangendo a hipótese de servidores públicos que deixem de comunicar aos seus superiores algum ilícito presenciado no ambiente de trabalho.

A partir daí, o confronto antecipado por nossa pesquisa é o fato de que esse sistema de denúncia compulsória seja tratado como incompatível à implementação de programas remunerados de incentivo à denúncia perante órgãos públicos no Brasil. Em resumo, a conduta obrigatória (denúncia de atos ilícitos observados no exercício do cargo) do agente público sob o regime jurídico da lei 8.112/90 durante sua atuação profissional não permitiria o recebimento de contrapartidas financeiras de natureza premial. Essa situação ainda se agravaria quando tal recompensa fosse oferecida pela própria Administração Pública.

Sobre essa questão, a revisão de literatura realizada no subcapítulo anterior nos fornece subsídios para as seguintes conclusões.

Duas correntes principais foram observadas. A primeira considera que os modelos de denúncias voluntárias enfrentam limitações substanciais, não removendo as penalidades sociais da denúncia e não produzindo um volume suficiente de relatórios²⁰³. Nesse passo, os sistemas

²⁰² Exclui-se aqui casos como os de policiais, cuja denúncia de todos os crimes de que tomar conhecimento torna-se obrigatória por força de dispositivos como o artigo 301 do Código de Processo Penal: “Qualquer do povo poderá e as autoridades policiais e seus agentes deverão prender quem quer que seja encontrado em flagrante delito.”

de denúncia baseados em deveres representariam um modelo positivo e poderiam ajudar a resolver algumas das desvantagens relacionadas aos sistemas de reporte não-compulsório.

A outra corrente analisada, em sentido oposto, rechaça os sistemas baseados em reportes obrigatórios, defendendo que os indivíduos devem ser livres para escolher se desejam ou não denunciar. Dentre os argumentos apontados, mais representativo é que o modelo compulsório, além de desproporcional ao seu objetivo, força os indivíduos a suportarem as graves consequências pessoais e sociais relacionadas à denúncia. Além disso, transferem o dever da organização de cumprir a lei e outras responsabilidades sociais corporativas para seus funcionários.

Não obstante, observamos que até mesmo a corrente favorável aos sistemas de denúncia compulsória rechaça e ataca a aplicação de modelos genéricos e abrangentes. A síntese desse posicionamento, com o qual concordamos e associamos ao modelo brasileiro, pode ser encontrada nas palavras de VANDEKERCKHOVE & TSAHURIDU:

“[E]mbora possa ser apropriado que algumas profissões ou instituições de portaria tenham a obrigação de denunciar, essa obrigação não deve ser generalizada a todos os funcionários de organizações dos setores público e privado.”²⁰⁴

Indo além, a existência de tais deveres de denúncia, por si só, não nos parece decisivo o suficiente para que um agente público resolva em favor da denúncia de irregularidades, ainda mais considerando como extremamente remota a probabilidade de sua punição em caso de descumprimento. Explicamos: ainda que a Lei 8.112/90 preveja alguma sanção negativa pela omissão dos agentes sob seu regime jurídico, certo é que a princípio trata-se de penalidade branda (advertência) e com baixíssima probabilidade de ocorrência.

Sobre esse aspecto, muito embora seja difícil o acesso aos dados a respeito da real taxa de punições já aplicadas com base no dever previsto no Artigo 116, IV, da Lei 8.112/1990, pressupomos que tais penalidades administrativas provavelmente representem um meio quase simbólico de coerção. É exatamente o que sustenta RAGUEZ (2008):

“Imposición de deberes de denuncia, es decir, establecimiento de la obligación jurídica a cualquier ciudadano que tenga conocimiento de un hecho posiblemente delictivo de denunciarlo ante las autoridades. **Tal obligación genérica existe en muy**

²⁰⁴Tradução livre de: “Further, whereas it might be appropriate for some professions or gatekeeper institutions to have an obligation to blow the whistle, this obligation should not be generalized to all employees in public and private sector organizations.” In: VANDEKERCKHOVE, Wim; TSAHURIDU, Eva. Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle. *Journal of Business Ethics*, v. 97, n. 3, 2010, p. 370

pocos países y en aquellos en que está prevista – como es el caso español – su incumplimiento acarrea sanciones meramente simbólicas.”²⁰⁵ (grifo nosso)

A partir dessas constatações, portanto, concluímos o seguinte.

Primeiro, as previsões de deveres de denúncia devem ser reservadas a casos pontuais e indispensáveis. Embora possa ser apropriado que algumas profissões específicas tenham a obrigação de denunciar, tal dever não deve de forma alguma ser generalizado a todos os funcionários de organizações ou categorias excessivamente abrangentes. Nesse aspecto, o sistema previsto pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/1990 aparece em total desacordo com as proposições analisadas pela literatura.

Segundo, pontuamos que o sistema de denúncia compulsória previsto pela lei brasileira citada não parece acertado sob o ponto de vista do acesso à informação técnica. Tomando o modelo da SOX como parâmetro, a maior parte dos profissionais obrigados (advogados, contadores e auditores) possuem *expertise* suficiente para determinar se uma conduta observada é de fato ilegal e se as evidências colhidas suportam tais alegações.

Essa preocupação não parece ter sido observada pelo legislador brasileiro, o qual impôs no corpo do Artigo 116, IV, da Lei 8.112/1990 um dever estendido para qualquer agente público coberto sob seu regime jurídico.

Terceiro, no cenário atual, os incentivos negativos ou intimidadores previstos pela lei 8.112/90, isto é, imposições legais com a obrigação de reportar fatos ilícitos conhecidos sob pena de sanções administrativas de advertência ou similares, não aparentam operar de forma suficientemente eficaz para evitar a omissão dos agentes que observam irregularidades relacionadas ao seu ambiente de trabalho. Conforme abordamos, é bastante provável que o descumprimento de tal dever acarrete apenas sanções meramente simbólicas.

Quarto, após toda a análise que realizamos até aqui, pensamos ser possível opinar que, na hipótese de incompatibilidade insuperável entre o sistema de denúncia compulsória e as recompensas previstas em eventual Programa *Whistle-Blowing* brasileiro, a melhor escolha disposta ao legislador seria a revogação do dispositivo infraconstitucional, removendo o dever previsto pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/90.

Conforme afirmamos no decorrer da pesquisa, várias espécies de atos ilícitos relevantes são praticados com a participação tanto de pessoas ligadas a corporação privada quanto agentes

²⁰⁵ RAGUÉS, Ramón. “El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: ‘whistleblowing’ interno vs. ‘whistleblowing’ externo”. In: Responsabilidad de la Empresa y Compliance: Programas de prevención, detección y reacción penal, PUIG, Santiago; BIDASOLO, Mirentxu; MARTÍN, Víctor (dir.), Madrid: Edisofer, 2014, p. 460.

relacionados à órgãos públicos. Dessa forma, diversos indivíduos sob o regime jurídico da lei 8.112/90 provavelmente poderiam oferecer às autoridades importantes contribuições para a detecção de infrações relevantes. Nesse sentido, qualquer restrição para o pagamento de recompensas a esse grupo de agentes públicos minaria todos os esforços de regulamentação de um Programa brasileiro eficiente.

De qualquer modo, também avaliamos que as respostas necessárias para a análise da existência ou inexistência de tal incompatibilidade estão contidas na discussão sobre a possibilidade da combinação entre instrumentos regulatórios baseados em incentivos positivos e negativos, tratada de forma mais profunda no subcapítulo seguinte.

Não obstante, desde logo reiteramos que ao aprovar uma legislação direcionada ao incentivo à denúncia, achamos bastante improvável que o legislador brasileiro pretenda deixar de fora parte tão expressiva de potenciais *whistle-blowers*. Afirmamos isso considerando, também, o contexto brasileiro atual de debate e combate ao desperdício de recursos públicos e a corrupção relacionada às esferas governamentais, no qual certamente a aprovação de um programa sem a inclusão dos agentes cobertos pela lei 8.112/90 careceria de lógica e de efetividade.

3.3.2.1 Promover ou Punir? As múltiplas Estratégias e o caminho para o legislador brasileiro

Num mundo ideal, talvez ambas as formas de incentivos fossem substituídas apenas pela persuasão moral. Pelo simples apelo em favor do comportamento altruísta, sem a ameaça de punição ou a promessa de recompensa, os indivíduos dirigiam seu comportamento na forma desejada pelo Estado. No mundo real, entretanto, a virtude cívica pode ser viável apenas quando os custos da cidadania não são muito grandes²⁰⁶.

No contexto das denúncias de irregularidades, mais especificamente, é possível que a retaliação, de fato, não constitua uma regra e não atinja sequer a maioria dos reportantes, conforme abordamos na pesquisa. Ainda assim, os riscos expostos aos *whistle-blowers* não podem ser considerados inexpressivos. Portanto, acreditamos que exigir do denunciante uma ação baseada apenas na consciência cidadã, aplicando-se o pensamento de que o ato de denúncia

²⁰⁶ GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, v. 17, n. 3, 1995, p. 265-266.

é apenas algum de seus deveres morais, representa um caminho limitado e ineficiente para descoberta de irregularidades.

A partir desse cenário, tanto os deveres de denúncia quanto as promessas de recompensas financeiras surgem como métodos disponíveis aos poderes públicos que desejem incentivar o reporte de irregularidades. Não obstante, na análise do supracapítulo anterior, suscitamos uma possibilidade de confronto e incompatibilidade entre essas duas formas no cenário jurídico brasileiro, surgindo também o questionamento de qual dos dois instrumentos seria mais eficiente no contexto dos Programas *Whistle-Blowing*.

De um lado, encontramos os sistemas de reportes compulsórios, baseados na ameaça de punições administrativas ou penais para os casos de omissão do observador de irregularidades. Contudo, devemos reconhecer que a coerção tem seus limites como instrumento de controle social²⁰⁷. Essas ressalvas, aliás, são também feitas por EUGEN EHRLICH, criticando a idealização da compulsão legal como principal instrumento de coação dos indivíduos:

“Como regra, a ideia de compulsão pelos tribunais nem ao menos passa pela mente dos homens. Na medida em que não ajam simplesmente por instinto, tal como de fato ocorre na maioria dos casos, sua conduta é determinada por motivos inteiramente diversos: caso se portassem de outra maneira poderiam ter brigas com os parentes, perder sua posição, perder freguesia, ganhar a reputação de pessoas briguentas, desonestas, irresponsáveis. O jurista deveria ser a última pessoa a fechar os olhos para o fato de que aquilo que os homens fazem ou deixam de fazer como dever jurídico, nesse sentido, é muitas vezes algo bem diferente e, às vezes, muito mais do que aquilo que as autoridades poderiam compeli-los a fazer ou deixar de fazer.”²⁰⁸

Acreditamos, a propósito, que parte dessa ponderação ajuda a compreender a possibilidade de que o ato de denúncia seja quase sempre cumprido por razões totalmente diversas do medo de qualquer punição administrativa. É bastante provável, aliás, que um reporte seja motivado por questões morais ou éticas, rivalidades, lealdades ou até mesmo por um medo do denunciante de ser futuramente incluído como participante do ilícito ou tachado por seus pares como funcionário conivente às más práticas observadas.

Do outro lado, observamos a eventual remuneração prevista para hipóteses pontuais em que o *whistle-blower* fornece informações relevantes e seu relato possibilita a recuperação de valores e/ou aplicação de multas. Porém, também acreditamos que alguns indivíduos e organizações serão naturalmente mais responsivos ao incentivos positivos e outros à ameaça. Por essa razão, as recompensas, assim como outras ferramentas regulatórias, não produzirão a

²⁰⁷ GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, v. 17, n. 3, 1995, p. 267.

²⁰⁸ EHRLICH, Eugen. Fundamental Principles of the Sociology of Law, 1936, p. 21.

mesma resposta em todos os setores regulados e devem ser considerados como componentes individuais de uma política mais ampla²⁰⁹.

A partir desse cenário de confronto e vantagens e desvantagens relacionadas aos dois métodos analisados ao longo de nossa pesquisa, suscitamos a hipótese de que múltiplos instrumentos de persuasão, baseados tanto em sanções positivas quanto negativas, podem (e devem) coexistir de forma eficiente dentro do mesmo cenário regulatório.

No cenário brasileiro, a partir da pesquisa realizada por PASCHOAL, notamos que semelhante ideia foi colocada em prática no 'Programa de Estímulo à Cidadania Fiscal', política regulatória apelidada de 'Nota Fiscal Paulista' e exemplo relevante da combinação entre sanções positivas e negativas no contexto nacional.

A legislação oferece recompensas aos consumidores que colaboram com a atividade de fiscalização fazendária estadual, especialmente direcionada ao pagamento do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS).

Simplificadamente, o funcionamento do Programa se dá da seguinte forma: em cada compra, o consumidor informa seu CPF/CNPJ e solicita o documento fiscal, a ser emitido pelo vendedor; essas informações sobre a compra são transmitidas eletronicamente à Secretaria da Fazenda, que após realizar os cálculos mensais creditará ao consumidor a parcela de crédito referente ao benefício previsto pelo Programa; o crédito liberado poderá, dentro de até cinco anos, ser utilizado para reduzir o valor do débito do IPVA ou ser transferido para conta corrente ou poupança do consumidor²¹⁰.

Como forma de estímulo à adesão ao Programa também são realizados mensalmente sorteios de prêmios que variam entre R\$ 1.000,00 e R\$ 2.000.000,00.

Poucos meses após a criação do Programa, o questionamento “CPF na nota?” tomou conta do vocabulário paulista. Grande parte da população passou constantemente a exigir a emissão do documento fiscal em compras cotidianas realizadas no mercado de varejo. Esse comportamento de monitoração constante e cobrança, no entanto, era pouco frequente antes da criação do “Nota Fiscal Paulista”. A desconfiança em fornecer o número de CPF para desconhecidos ou receio do cruzamento de dados por parte da Receita Federal, além da própria ação de pronunciar ou digitar um número extenso num contexto de constante pressa, são alguns dos fatores que desestimulavam a cobrança dos consumidores pela emissão de nota fiscal.

²⁰⁹ GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, v. 17, n. 3, 1995, p. 272.

²¹⁰ Disponível em: <https://portal.fazenda.sp.gov.br/servicos/nfp/paginas/sobre.aspx> Acesso em 10.10.2018

Esse cenário de dificuldades para a atividade de fiscalização fazendária gerava aos cofres públicos um déficit fiscal relacionado à sonegação de impostos no comércio varejista. Contudo, percebemos que a simples inserção de vantagens monetárias retornou resultados consideráveis no comportamento dos contribuintes e nas contas fiscais: nos primeiros anos após sua criação, a arrecadação de Impostos sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) no comércio do estado de São Paulo registrou aumento de 23,3% em média.

Mas não é só. A análise das diretrizes principais propostas pelo programa e seus resultados sugerem outras informações relevantes para nossa pesquisa. Primeiro, a iniciativa legislativa paulista, assim como ocorre com os Programas *Whistle-Blowing*, encontra-se assentada nas dificuldades inerentes à atividade fiscalizatória exercida pela Administração Pública.

Outro fator comum entre os dois modelos de Programa é a utilização de sanções positivas, na forma de recompensas financeiras, como instrumento regulatório para a alteração de um comportamento desejado. O terceiro ponto de contato observado é que o Estado recorre aos cidadãos para participarem de uma atividade tipicamente pública.

Por fim e o mais importante, acreditamos que o “Programa Nota Fiscal Paulista” também confirma, de forma bastante prática, nossa hipótese de que múltiplos instrumentos de persuasão, baseados tanto em sanções positivas quanto negativas, podem (e devem) coexistir de forma eficiente dentro do mesmo cenário regulatório.

De um lado, o Estado premia por meio de uma sanção positiva o comportamento *superconforme* executado pelo contribuinte (fiscalização da emissão de documento fiscal), que antes apenas estimulado pela satisfação relacionada ao cumprimento de deveres cívicos. De outro, a Administração Pública mantém ativas as sanções negativas e ameaças de punições (tipos penais e ilícitos de natureza administrativa) direcionadas aos sonegadores de impostos.

A respeito dessas múltiplas formas regulatórias combinadas no caso prático citado, PASCHOAL aponta:

“[Como]mostra empiricamente o caso da Nota Fiscal Paulista, uma mesma norma de comportamento pode estar associada a diferentes normas de sanção. O caso mostra que, nos dias de hoje, as estratégias regulatórias à disposição do gestor público são variadas e atuam de diferentes formas sobre o comportamento do indivíduo e/ou da sociedade. Elas possuem características e efeitos diferenciados e, dependendo da situação, parecem ser mais ou menos adequadas ao cumprimento dos objetivos. Não são apenas as estratégias que podem variar: o destinatário das estratégias também. Nem sempre as estratégias de regulação têm que estar voltadas para as pessoas às quais queremos induzir o comportamento; podemos também direcioná-las a terceiros

e esperar que esses atuem de forma a alterar o comportamento daquelas e garantir o objetivo regulatório perseguido.”²¹¹

Conforme se vê, portanto, os incentivos positivos e negativos não precisam estar intrinsecamente ligados e nem são invariavelmente independentes. Suas respectivas aplicações, sozinhos ou em combinação, podem e devem variar de acordo com o risco que se pretende controlar, o alvo da política legislativa e o contexto regulatório em que estão inseridos. Nesse passo, é também improvável que um único instrumento de incentivo (baseado em sanções negativas ou positivas) seja apropriado para qualquer contexto regulatório²¹².

Por essas razões, portanto, não enxergamos incompatibilidade entre os deveres de denúncia previstos pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/1990 e os sistemas de recompensas inerentes aos Programas *Whistle-Blowing*. Conforme acreditamos ter demonstrado, os incentivos positivos e negativos não são excludentes e podem ou não estar intrinsecamente ligados.

Destacamos, aliás, que o cenário que propomos para os programas de incentivo à denúncia no Brasil também é acolhido pela ideia de múltiplas estratégias simultâneas, direcionando os incentivos estatais para diferentes autores e em diferentes dimensões.

Numa ponta, acreditamos que as sanções positivas devem ser assentadas na promessa de recompensas para os *whistle-blowers* que apresentem informações a respeito de infrações relevantes e que culminem com a recuperação de valores para o erário. Sob outra perspectiva, defendemos a coexistência e manutenção de incentivos negativos baseados na ameaça de sanções negativas direcionadas aos transgressores dos atos ilícitos relatados pelos reportantes.

E por fim, reiterando nossa impressão de que os incentivos negativos previstos pela lei 8.112/90 não aparentam operar de forma suficientemente eficaz para evitar a omissão dos observadores de ilícitos, defendemos a revogação de sistemas de denúncia compulsória abrangentes do ordenamento jurídico brasileiro, resguardando sua aplicação a casos excepcionais e tratados sempre como políticas pontuais e distintas.

²¹¹ PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso Nota Fiscal Paulista. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012, p. 179.

²¹² GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, v. 17, n. 3, 1995, pp. 271-272.

4. CONCLUSÃO

Na primeira seção, apresentamos definições para termos relacionados aos Programas *Whistle-Blowing* e as características centrais de dois modelos implementados perante agências reguladoras estrangeiras. Também observamos as duas iniciativas legislativas mais expressivas sobre o tema dos sistemas de incentivo à denúncia no Brasil.

A primeira, consubstanciada em substitutivo ao texto do Projeto de Lei 4850/2016 (10 Medidas Contra a Corrupção), foi rejeitada pelos parlamentares brasileiros em larga vantagem de votação. No entanto, a proposta apresentava um modelo consistente de proteções e recompensas, aproximando-se (pelo menos em essência) das melhores práticas internacionais e de legislações estrangeiras afins.

A segunda, relacionada à promulgação da Lei 13.608/18, já permite que a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios estabeleçam recompensas a pessoas que colaborem na prevenção, repressão ou apuração de crimes e ilícitos administrativos.

Pensamos que essa recente autorização – embora ainda carente de indicações mais precisas a respeito do cálculo das recompensas, medidas concretas de proteção para os reportantes e processamento das informações recebidas – pode ser compreendida como sinalização da possibilidade de regulamentação de um Programa *Whistle-Blowing* brasileiro.

Acreditamos, a propósito, que a autorização expressa para que relatos contendo informações a respeito de “ilícitos administrativos” também sejam recompensados pelo Estado indica a superação da vinculação obrigatória entre a figura do *whistle-blower* e ilícitos de natureza apenas penal. Consequentemente, defendemos que essa evidência aponta a formação de um panorama cada vez mais favorável à implementação de Programas *Whistle-Blowing* perante órgãos reguladores no Brasil, em direção convergente à análise proposta por essa pesquisa.

Em seguida, exploramos dezenas de investigações a respeito dos fatores que possivelmente influenciam a decisão em favor ou contra à denúncia de irregularidades. Acreditamos que os resultados colhidos apontam um panorama extremamente complexo de causas preditivas ao reporte, provavelmente ainda correlacionadas em múltiplas formas. De qualquer modo, encontramos duas propostas mais comuns para a explicação das razões pelas quais alguns funcionários escolhem relatar os erros que observam e outros não.

O primeiro conjunto de avaliação parte da premissa de que a denúncia é influenciada pelas características pessoais do indivíduo que percebe o delito. Dentro dessa perspectiva,

foram citados o (a) gênero, (b) idade, (c) cultura e (d) trações diversos de personalidade. A segunda abordagem toma em consideração aspectos relacionados ao contexto organizacional e circunstâncias inerentes ao ilícito observado. Nessa etapa, observamos fatores como (I) lealdade, (II) ambiente ético, (III) identidade do infrator e dos prejudicados pelo erro, (IV) vitimização pessoal, (V) gravidade da infração, (VI) consistência das informações, (VII) medo de retaliação, (VIII) grau de dependência organizacional, dentre vários outros motivos.

De qualquer forma, não obstante o universo abrangente de variáveis citadas pela literatura analisada, concluímos o trabalho com a certeza de que não as esgotamos.

Nossa impressão, contudo, é de que a ideia de traçar um perfil do denunciante tem retornado resultados contraditórios, inseguros e pouco úteis. Aparentemente, na verdade, os resultados colhidos pela maior parte das pesquisas garantem bases muito fracas para tentar prever quem é capaz de apitar a partir apenas de características pessoais.

Portanto, o elemento humano individual nos parece uma influência menos importante no comportamento do relato do que os fatores situacionais que cercam o ilícito percebido, incluindo o contexto organizacional e as circunstâncias referentes à infração. E os estudos empíricos avaliados apoiam nossa conclusão, uma vez que não demonstraram, com segurança suficiente, os denunciantes como pessoas de perfis claramente diferentes dos outros membros da organização²¹³.

Nesse sentido, embora possa haver características pessoais que de alguma forma se correlacionam ao ato de denúncia, pensamos ser mais provável que muitas ou até mesmo a maioria das pessoas possam agir como denunciantes em circunstâncias mais favoráveis. Os fatores preditivos parecem, portanto, mais relacionados aos fatores que cercam o ambiente organizacional e às circunstâncias envolvendo o erro observado.

Ainda assim, defendemos a conclusão de que nenhum dos trabalhos analisados por nossa pesquisa, mesmo quando estabelecidos em abordagem multidimensional, conseguiu apresentar um modelo único, abrangente ou absoluto que sirva como inspiração para a extração de informações seguras pelos legisladores de políticas públicas no Brasil.

Na verdade, a partir dos estudos observados, não vislumbramos nenhuma forma pela qual o conjunto total de resultados que cada observador de infrações enfrenta possa ser considerado em sua totalidade. Acreditamos ser bastante provável também que esse conjunto de fatores se altere de acordo com a individualidade de cada *whistle-blower* e a temporalidade referente ao relato.

²¹³ Encontramos semelhantes conclusões nas pesquisas de Brown (2008), WORTLEY & CASSEMATIS (2013), HENIK (2005) e NEAR & MICELI (1996).

Indo além, notamos que a maior parte das variáveis apontadas pela literatura como preditoras ao reporte apresenta óbices evidentes de quantificação individualizada. Citamos como exemplo concreto para essa afirmação a dificuldade para a medição do grau de medo suportado pelo observador dos ilícitos ou da percepção da gravidade de um delito.

Por isso, mesmo num cenário em que se identificasse todos os fatores que influenciam o ato de denúncia, é extremamente improvável que fosse possível aos pesquisadores quantificar a exata ou aproximada importância que cada um deles representa para o processo de decisão em favor ou contra o reporte.

Também fazemos uma ressalva a respeito de limitações relacionadas aos resultados e métodos utilizados nas pesquisas empíricas analisadas.

A uma, os diferentes valores locais e culturais relacionados ao trabalho, como por exemplo a distância do poder, evitação da incerteza e o confronto entre individualismo e coletivismo podem exercer alterações consideráveis nas tendências de denúncia. À título de exemplificação, nos parece bastante improvável que engenheiros civis de um órgão público chinês sejam influenciados pelos exatos mesmos fatores que auditores de uma empresa privada americana. Portanto, acreditamos ser bastante provável que a maior parte dos resultados obtidos pelos autores estrangeiros sejam específicos ao caso analisado e não possam ser simplesmente generalizados como fonte de informações seguras para quaisquer outros países e setores.

A duas, identificamos limitações substanciais relacionadas aos dois modelos de investigação mais comuns no universo das pesquisas analisadas sobre o tema das denúncias: (1) utilização de cenários e entrevistas direcionadas aos funcionários de um grupo pré-determinado e (2) questionário realizados com denunciantes reais.

No primeiro método, depois de ler cada cenário, os participantes fazem julgamentos sobre as atividades descritas em uma vinheta e indicam como acreditam que se comportariam frente aos fatos se os tivessem testemunhado pessoalmente. Contudo, os participantes desse modelo indicam suas intenções de ação a situações totalmente hipotéticas, em vez de recordar respostas reais a eventos passados ou responder em tempo real a situações que se desdobram. Há o risco considerável, portanto, que esses resultados não reflitam o comportamento que seria tomado pelo entrevistado numa situação real semelhante ao cenário proposto.

No outro método, são abordadas testemunhas reais de atos incorretos que decidiram, de fato, denunciá-los às autoridades. No entanto, o questionamento a fatos já ocorridos pode despertar no indivíduo o desejo em aproximar sua decisão à maior racionalidade possível, justificando a escolha realizada no passado da forma socialmente mais aceitável. Nesses casos, com efeito, os entrevistados podem ignorar ou negligenciar a exposição de comportamentos

socialmente menos desejáveis ou não tão nobres, também afetando substancialmente a segurança dos resultados obtidos²¹⁴.

Nesse sentido, em virtudes dessas limitações relacionadas aos dois métodos de análise mais comuns para os estudos sobre o tema, nossa conclusão é de que a utilização dos dados indicados pelas pesquisas sobre intenção e comportamento de denúncia devem ser utilizados sempre com bastante ressalvas.

Avançando, a partir dessas constatações e tratando mais especificamente a respeito da hipótese relacionada ao medo de retaliação, fomos surpreendidos com os resultados de nossa pesquisa de duas outras formas diferentes. Primeiro, observamos trabalhos relevantes que defendem conclusões em sentido divergente à nossa proposição, colocando em dúvida a real correlação entre as proteções oferecidas aos reportantes e a intenção ou comportamento de denúncia. Segundo, após a revisão da literatura, também encontramos nos resultados retornados um universo consideravelmente maior de variáveis e abordagens do que o inicialmente esperado.

Consequentemente, a partir de todo esse cenário descrito, não encontramos bases suficientemente seguras para confirmar a proposição de que o medo de retaliações representa o aspecto mais decisivo no processo de decisão suportado pelos observadores de irregularidades.

Não obstante, não deixamos de defender que o oferecimento de proteções ocupe um lugar de destaque nas legislações *Whistle-Blowing*. Mesmo que o temor por represálias realmente não afete todos os denunciante, é possível que de alguma forma influencie pelo menos um universo não desprezível dos observadores de ilícitos.

Também não cogitamos a existência de algum cenário no qual a existência de proteções legais anti-retaliação possam desencorajar o reporte de irregularidades – único fator que num cenário de dúvidas eventualmente justificaria a defesa de sua exclusão do pacote regulatório sobre os programas de denúncia.

E vamos além: ainda que hipoteticamente os resultados de nossa pesquisa apoiassem a conclusão de que o medo de retaliações não influencia o processo de decisão realizado pelos denunciante de nenhuma forma, pensamos que as garantias de proteção deveriam ser mantidas, uma vez que não devem ser apenas compreendidas como instrumentos de incentivo ao *whistle-blowers*; são também instrumentos necessários para a preservação de direitos dos reportantes.

Nesse sentido, independentemente de seu grau de influência exercido sobre a escolha dos observadores de ilícitos, as medidas anti-retaliações garantem que os denunciante não

²¹⁴ MCLAIN, D. L.; KEENAN, J. P. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, v. 19, n. 3, 1999, p.258.

sejam alvos de injustiças ou experimentem perdas financeiras e abalos psicológicos relacionados ao reporte.

Por todas essas razões, portanto, a despeito de não confirmarmos a hipótese inicialmente proposta pela pesquisa no sentido de que o medo de retaliação representa o principal fator inibidor do reporte, defendemos a manutenção das garantias de proteção aos denunciante no escopo central da política regulatória dos Programas *Whistle-Blowing*.

Finalmente, outra conclusão importante extraída de nossa pesquisa é que a maior parte dos fatores apontados pela literatura como preditivos à denúncia parecem distantes de qualquer possibilidade de intervenção legislativa.

Podemos citar como exemplos para essa conclusão quase todos os fatores pessoais abordados, uma vez que não enxergamos nenhuma ferramenta regulatória possível para a alteração de questões como gênero, idade, cultura ou traços de personalidade relacionados aos *whistle-blowers*.

Em semelhante sentido, também avaliamos como bastante improváveis intervenções eficientes sobre a maior parte dos fatores situacionais observados. Não vislumbramos com clareza como seria possível ao Estado facilmente afetar aspectos como o contexto organizacional de entidades privadas (e até mesmo públicas) ou circunstâncias relacionados à infração observada pelos indivíduos. Muitas dessas variáveis, inclusive, podem depender de percepções individuais e relações particulares vivenciadas pelos funcionários dentro das organizações e reservadas a contextos peculiares e praticamente impenetráveis.

Por isso, chamamos a atenção para a importância que os outros instrumentos disponíveis ao legislador para o incentivo à denúncia possuem, especialmente as recompensas financeiras e o estabelecimento dos deveres de denúncia.

No que se refere ao primeiro desses dois métodos, observamos na última seção do trabalho que, embora os incentivos negativos tenham tradicionalmente assumido um papel de maior destaque enquanto instrumentos de intervenção estatal, tanto as sanções positivas quanto as sanções negativas podem ser consideradas como formas viáveis para a regulação de um comportamento desejado pelo Estado.

Também notamos um giro de concepção para esse protagonismo reservado às punições. Em contraste às técnicas de desencorajamento que sempre lhe foram habituais, concluímos que o Estado Moderno começa a se valer cada vez mais das técnicas de encorajamento. No contexto de tais métodos de estímulos positivos, o uso do aparelho jurídico tem assumido um papel cada vez mais evidente não para tornar apenas difíceis ou desvantajosos os comportamentos

considerados nocivos à sociedade, mas também para tornar fáceis ou vantajosos os comportamentos considerados úteis.

Dentro dessa perspectiva, as recompensas financeiras, enquanto métodos baseados na promessa e aplicação de sanções positivas, parecem ter uma promessa considerável para o incentivo à denúncia de irregularidades, direcionamento de conduta central para os Programas *Whistle-Blowing*. No entanto, assim como os sistemas tradicionais de comando e controle podem estar sujeitos a falhas, o uso de recompensas e incentivos positivos também pode levar a consequências indesejáveis.

Por isso, expusemos na segunda seção os principais riscos, vantagens e desvantagens atribuídas pela literatura aos sistemas baseados em sanções positivas, traçando seus paralelos e pontos de contato possíveis com as legislações de incentivo à denúncia.

Dentre esses aspectos, destacamos o (a) risco moral, (b) o caráter negativo atribuído aos sistemas de recompensa e (c) os custos de monitoramento relacionados às sanções negativas e positivas. Nessa etapa, nos preocupamos em oferecer os contrapontos para todos os obstáculos de alguma forma aplicáveis aos Programas *Whistle-Blowing*.

Nossa ideia ao final do trabalho é que os agentes reguladores estejam conscientes de todos os aspectos e efeitos colaterais potenciais analisados, bem como atentos as formas de contorná-los de forma eficiente e segura. Esperamos, dessa forma, ter antecipado soluções e proporcionado subsídios importantes para o legislador em futuras discussões e defesas favoráveis à regulamentação de Programas *Whistle-Blowing* no Brasil.

A partir do estudo das sanções positivas e negativas também colhemos algumas informações para a análise subsequente, relacionada ao estabelecimento de deveres de denúncia e a possibilidade de combinação entre múltiplas estratégias regulatórias.

Com relação sistemas de denúncia compulsória, avaliamos a literatura sobre o tema e confrontamos os resultados retornados com o sistema previsto para os agentes públicos cobertos pelo regime jurídico da lei 8.112/90.

Inicialmente, observamos que os estatutos que obrigam a comunicação de ilícitos à órgãos governamentais ou agentes da lei são extremamente raros até mesmo em culturas com tradição mais sólida em programas de incentivo à denúncia.

Em seguida, identificamos duas correntes principais a respeito do tema. A primeira considera que os modelos de denúncias voluntárias enfrentam limitações substanciais, não removendo as penalidades sociais da denúncia e não produzindo um volume suficiente de

relatórios²¹⁵. Nesse passo, os sistemas de denúncia baseados em deveres representariam um modelo positivo e poderiam ajudar a resolver algumas das desvantagens relacionadas aos sistemas de reporte não-compulsório.

A outra corrente analisada, em sentido oposto, rechaça os sistemas baseados em reportes obrigatórios, defendendo que os indivíduos devem ser livres para escolher se desejam ou não denunciar. Dentre os argumentos apontados, mais representativo é que o modelo compulsório, além de desproporcional ao seu objetivo, força os indivíduos a suportarem as graves consequências pessoais e sociais relacionadas à denúncia. Além disso, transferem o dever da organização de cumprir a lei e outras responsabilidades sociais corporativas para seus funcionários.

Não obstante, observamos que até mesmo a corrente favorável aos sistemas de denúncia compulsória rechaça e ataca a aplicação de modelos genéricos e abrangentes. Também notamos que diversos exemplos colhidos em documentos de recomendações internacionais sobre os sistemas de reportes internos e externos apoiam a conclusão de que os deveres de denúncia genéricos e abrangentes são medidas excepcionais e devem ser evitados.

Sobre esse aspecto, no decorrer da pesquisa também observamos que os sacrifícios pessoais envolvidos nos atos de denúncia podem ser em diversos casos graves e até mesmo desproporcionais. Em nossa opinião, essa circunstância já justificaria a utilização de instrumentos compulsórios apenas em situações extremamente restritas e pontuais.

Portanto, embora possa ser apropriado que algumas profissões específicas tenham a obrigação de denunciar, nossa conclusão é que tal dever não deve de forma alguma ser generalizado a todos os funcionários de organizações ou categorias excessivamente abrangentes.

Por essa razão, criticamos o sistema previsto pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/1990, em total desacordo com as proposições analisadas pela pesquisa. Com efeito, também concluímos que tais incentivos negativos previstos pela lei brasileira citada não aparentam operar de forma suficientemente eficaz para evitar a omissão dos observadores de ilícitos.

Por essas razões, defendemos a revogação de sistemas abrangentes de denúncia compulsória do ordenamento jurídico brasileiro, resguardando sua aplicação a casos excepcionais e tratados sempre como políticas pontuais e distintas.

Ao final, também demonstramos que o uso de normas com sanções punitivas não é a única forma utilizada pelo Estado para regular a vida social. Concluímos existirem diferentes

meios regulatórios para atingir um mesmo objetivo e que tais métodos possuem aspectos que variam de acordo com a situação e o contexto regulatório em que são empregados. Mais importante ainda, observamos que não são apenas as estratégias que podem variar: o destinatário das estratégias também.

Consequentemente, não enxergamos incompatibilidade entre os deveres de denúncia previstos pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/1990 e os sistemas de recompensas inerentes aos Programas Whistle-Blowing. Conforme acreditamos ter demonstrado de forma segura, os incentivos positivos e negativos não são excludentes, podem ou não estar intrinsecamente ligados e até mesmo direcionados simultaneamente ao mesmo agente.

Ainda assim, na hipótese de incompatibilidade insuperável entre o sistema de denúncia compulsória e as recompensas previstas em eventual *Programa Whistle-Blowing* brasileiro, concluímos que a melhor escolha disposta ao legislador seria a revogação do dispositivo infraconstitucional, removendo o dever previsto pelo Artigo 116, IV, da Lei 8.112/90.

Também propomos ao final do trabalho um que eventual programa Whistle-Blowing brasileiro combine instrumentos regulatórios baseados tanto em incentivos negativos quanto positivos.

Numa ponta, acreditamos que as sanções positivas devem ser estabelecidas na forma da promessa de recompensas para os *whistle-blowers* que apresentem informações a respeito de infrações relevantes e que culminem com a recuperação de valores para o erário ou aplicação de multas. De outra banda, defendemos a coexistência e manutenção de incentivos negativos baseados na ameaça de sanções negativas direcionadas ao transgressores envolvidos nas infrações reportadas. Mas rechaçamos, de forma veemente, a aplicação de sistemas abrangentes de denúncia compulsória, envolvendo grupos indeterminados e infrações de natureza extremamente genérica e/ou ilimitada.

Deixamos também em nossas conclusões a ressalva de que os Programas *Whistle-Blowing* não parecem adequados para o combate de infrações brandas como a sonegação fiscal de pequenas lojas do setor varejista, infrações de trânsito ou irregularidades pontuais semelhantes.

Inicialmente, assim como a aplicação realizada nas melhores práticas do contexto internacional, vislumbramos maior acerto quando a iniciativa encontra-se aplicada a setores envolvendo altos riscos sistêmicos, onde os ilícitos expressivos representam consequências graves para a saúde e funcionamento do setor, ou relacionada à outras infrações relevantes que afetem de forma substancial o interesse e segurança pública.

Concluindo, também pontuamos nossa opinião em relação à impossibilidade de implementação de um modelo ao mesmo tempo eficaz, genérico e abrangente para os Programa Whistle-Blowing, simplesmente aplicável ou transponível a qualquer setor regulado no Brasil. Acreditamos que o grande desafio para a regulamentação do instituto será determinar a estratégia de controle apropriada para cada seara e seus *players*, selecionando os instrumentos apropriados e aplicando-os eficientemente de acordo com cada setor regulado.

De qualquer forma, pensamos que o exemplo mais expressivo e seguro para o início de uma regulamentação brasileira trata-se do setor relacionado ao mercado de valores mobiliários, especialmente pelas experiências colhidas de programas estrangeiros, ao melhor exemplo dos modelos implementados pela *Securities and Exchange Commission* (EUA) e *Ontario Securities Commission* (Canadá).

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AHMAD, S. A.. Internal auditor and internal whistleblowing intentions : a study of organisational, individual, situational and demographic factors, 2011, pp.30-33. Retrieved from <https://ro.ecu.edu.au/theses/152..>

ALFORD, C. F. Whistle-blowers: Broke lives and organizational power. Ithaca: Cornell University Press, 2001.

ARAUJO, Danilo. Regulação brasileira do Mercado de Capitais, São Paulo: Saraiva, 2015.

ARELLANO GAULT, David; MEDINA, Alejandra; RODRÍGUEZ, Roberto. Instrumentar Una Política De Informantes Internos (Whistleblowers): ¿Mecanismo Viable En México Para Atacar La Corrupción? Foro Internacional, vol. LII, núm. 1, enero-marzo, 2012.

BACKER, Larry. Surveillance and Control: Privatizing and Nationalizing Corporate Monitoring after Sarbanes-Oxley. Michigan State Law Review, n.2 p. 327, 2004.

BALDWIN, David. The Power of Positive Sanctions. World Politics, vol. 24, no. 1, 1971.

BANISAR, David. Whistleblowing: International Standards and Developments. Corruption and Transparency: Debating the Frontiers Between State, Market and Society, I. Sandoval, ed., World Bank-Institute for Social Research, UNAM, Washington, 2011.

BHAL, K. T., & DADHICH, A. (2011). Impact of ethical leadership and leader–member exchange on whistle blowing: The moderating impact of the moral intensity of the issue. Journal of Business Ethics, 103(3), 485–496.

BINENBOJM, Gustavo. Poder de polícia, ordenação e regulação. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

BJØRKELO, B.; EINARSEN, S.; MATTHIESEN, B.. Predicting proactive behaviour at work: Exploring the role of personality as an antecedent of whistleblowing behaviour. Journal of Occupational and Organizational Psychology, v.83, n.2, 2010.

BOATRIGHT, J. R.: 2000. Ethics and the Conduct of Business (Prentice Hall, New Jersey)

BOBBIO, Norberto. A função promocional do direito in Da estrutura à função: novos estudos de teoria do Direito. Apresentação de Celso Lafer. 1. ed. Barueri: Manole, 2007.

BOROFF, K. E.; LEWIN, D. Loyalty, Voice, and Intent to Exit a Union Firm: A Conceptual and Empirical Analysis. *ILR Review*, v. 51, n. 1, 1997.

BREI, Zani Andrade. Corrupção: dificuldades para definição e para um consenso. *Revista de Administração Pública*, v. 30, n. 1, p. 64-77, 1996.

BROWN, A. J.; DWORKIN, Terry Morehead. The Money or the Media: Lessons from Contrasting Developments in US and Australian Whistleblowing Laws. *Seattle J. Soc. Just.* 11, 2012.

CALLAHAN, E. S., & COLLINS, J. W.. Employee attitudes toward whistleblowing: Management and public policy implications. *Journal of Business Ethics*, v.11, n.12, 939–948, 1992.

CALLAHAN, Elletta Sangrey; DWORKIN, Terry Morehead. "Do good and get rich: Financial incentives for whistleblowing and the False Claims Act." *Vill. L. Rev.* 37, 1992.

CASSEMATIS, G.; WORTLEY, R.. Prediction of whistleblowing or non-reporting observation: The role of personal and situational factors. *Journal of Business Ethics*, v.117, n.3, 2013.

CHIU, Randy. Ethical Judgment and Whistleblowing Intention: Examining the Moderating Role of Locus of Control. *Journal of Business Ethics*, n. 1/2, p. 65, 2003.

CNIL: 2005, ‘Guidelines Adopted 10 November 2005 for the Implementation of Whistleblowing Systems in Compliance with the French Data Protection Act Of 6 January 1978, as Amended in August 2004, Relating to Information Technology, Data Filing Systems And Liberties’, (CNIL, Paris).
<https://www.whistleblowers.org/storage/documents/cnilguidelines.pdf>

COUNCIL OF EUROPE. Protection of whistleblowers: Recommendation CM/Rec (2014), p. 11. Disponível em: <https://rm.coe.int/16807096c7>

CULIBERG, B.; MIHELIČ, K. The Evolution of Whistleblowing Studies: A Critical Review and Research Agenda. *Journal of Business Ethics*, 22 dez. 2017. v. 146, n. 4, p. 787–803.

DALTON, Derek; RADTKE, Robin. The Joint Effects of Machiavellianism and Ethical Environment on Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, v.117, n. 1, 153–172, 2013,

DECI, Edward; RYAN, Richard. *Intrinsic Motivation and Self-Determination in Human Behavior*. New York: Plenum Press, 1985.

DIEKMANN, K. A.; TENBRUNSEL, A.; GALINSKY, A.. From prediction to self-defeat: Behavioral forecasting, self-fulfilling prophecies, and the effect of competitive expectations. *Journal of Personality and Social Psychology*, v.85, 672-683, 2003.

DINO, Nicolao. A colaboração premiada na improbidade administrativa: possibilidade e repercussão probatória. In: *A prova no enfrentamento à macrocriminalidade*. 2ª. ed. Salvador: Juspodivm, p. 515-535, 2016.

DOZIER, Janelle; MICELI, Marcia. Potential Predictors of Whistle-Blowing: A Prosocial Behavior Perspective. *Academy of Management Review*, v. 10, n. 4, p. 823-836, 1985.

DUNNE, Steven. Attorneys Fees for Citizen Enforcement of Environmental Statutes: The Obstacles for Public Interest Law Firms, *Stanford Environmental Law Journal* v.9, pp.1-45, 1990.

DWORKIN, M.; BAUCUS, S.. Internal vs. external whistleblowers: A comparison of whistleblowing processes. *Journal of Business Ethics*, v.17, n.12, 1281-1298, 1998.

EHRlich, Eugen. *Fundamental Principles of the Sociology of Law*, 1936.

EIZIRIK, Nelson. Poder de Polícia da CVM frente aos auditores independentes. *Revista de Direito Administrativo*, v. 193, 1993, p. 384. In: EIZIRIK, Nelson. Poder de Polícia da CVM frente aos auditores independentes. *Revista de Direito Administrativo*, v. 193, 1993.

FARENA, Duciran Van Marsen. Agências reguladoras: fiscalização dos serviços públicos e defesa do consumidor. *Custos Legis - Revista Eletrônica do Ministério Público Federal*, v. 2013.

FARRELL, D.; PETERSEN, J. C. Patterns of Political Behavior in Organization. *Academy of Management Review*, [s. l.], v. 7, n. 3, p. 403-412, 1982.

FELDMAN, Yuval; LOBEL, Orly. The incentives matrix: The comparative effectiveness of rewards, liabilities, duties, and protections for reporting illegality. *Tex. L. Rev.*, v. 88, p. 1151, 2009.

FONSECA, Cibele Benevides Guedes. *Colaboração Premiada*. Belo Horizonte: Del Rey, 2017.

FRANCO, Alberto Silva. *Crimes Hediondos*, São Paulo: Revista dos Tribunais, 2005.

FRASCHINI, Giorgio. *Whistleblowing at Work: Ethical and Juridical Issues*, 2007. Disponível em:

FREIBERG, ARIE. Reward, Law and Power: Toward A Jurisprudence of the Carrot. *Australian and New Zealand Journal of Criminology*, v.19, pp. 91-113, 1986.

FRIEDMAN, Lawrence. Social Welfare Legislation: An Introduction. v. 21, n. 2, *Stanford Law Review*, 1969, pp. 240-243.

FURTADO, Lucas Rocha. 1ªed. 1ªreimp. Belo Horizonte; Fórum, 2015. *As raízes da corrupção no Brasil: estudo de casos e lições para o futuro*.

GAO, J.; GREENBERG, R.; WONG-ON-WING, B.. Whistleblowing intentions of lower-level employees: The effect of reporting channel, bystanders, and wrongdoer power status. *Journal of Business Ethics*, v.126, n.1, 85–99, 2015.

GEIS, Gilbert; HUSTON, Ted; WELLS, Joseph. Rewards by Business for Crime Information: The Views of Law Enforcement, *American Journal of Police*, v.10, n.3, 1991.

GIBBS, Jack. Sanctions. *Social Problems*, n. 2, 1966.

GORTA, Angela; FORELL, Suzie. Layers of Decision: Linking Social Definitions of Corruption and Willingness to Take Action. *Crime, Law and Social Change*. v.23, 315-343, 1995.

GRABOSKY, Peter. Regulation by Rewards: On the Use of Incentives as Regulatory Instruments in Law & Policy, v. 17, n. 3, 1995.

GRAHAM, J. W. (1986). Principled organizational dissent: A theoretical essay. In B. M. Staw & L.L. Cummings (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Volume 8, pp. 1-52). Greenwich,CT: JAI Press.

GRAU, Eros Roberto. *A ordem econômica na Constituição de 1988*. 7ª ed. São Paulo: Malheiros, 2002.

GUERRA, Sérgio. *Discrecionalidade, regulação e reflexividade: uma nova teoria sobre as escolhas administrativas*. 3ª. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

HENIK, Erika. *Ethical Decision-Making in the Domain of Whistle-Blowing: How Issue Characteristics Affect Judgments and Intentions*. UC Berkeley: Center for Responsible Business. 2005.

HERSH, M. A. Whistleblowers: heroes or traitors? Individual and collective responsibility for ethical behaviour. *Annual Reviews in Control*, v.26, n.2, 243–262, 2002.

HOLMES, Stephen, SUNSTEIN, Cass. *The Cost of Rights: Why Liberty Depend on Taxes*. New York; W. W. Norton & Company, 2000.

JACOB, N.. Cross-cultural investigations: Emerging concepts. *Journal of Organizational Change Management*, v.18, n.5, 515, 2005.

JOHNSON, Roberta Ann. Whistleblowing: When It Works and Why. *School Library Journal*, n. 6, p. 177, 2003.

JOS, Philip; TOMPKINS, Mark E.; HAYS, Steven. In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower, *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, 1989.

JOS, Philip; TOMPKINS, Mark; HAYS, Steven. In Praise of Difficult People: A Portrait of the Committed Whistleblower, *Public Administration Review*, vol. 49, núm. 6, pp. 552-561, 1989.

JUBB, Peter. Whistleblowing: A Restrictive Definition and Interpretation. *Journal of Business Ethics*, n. 1, p. 77, 1999.

KAPLAN, E.; SCHULTZ, J.. Intentions to report questionable acts: An examination of the influence of anonymous reporting channel, internal audit quality, and setting. *Journal of Business Ethics*, v.71, n.2, 109–124, 2007.

KEENAN, J. P.. Comparing Chinese and American managers on whistleblowing. *Employee Responsibilities and Rights Journal*, v.19, n.2, 2007.

KELSEN, Hans. *Teoria Geral do Direito e do Estado*. Martins Fontes ?Editora Ltda. São Paulo – SP, 1990.

KELSEN, Hans. The Law as a Specific Social Technique, *The University of Chicago Law Review*, Vol. 9, No. 1 (Dec., 1941), pp. 78. Disponível online em <http://bit.ly/JmeXH1>

KING, G. The implications of differences in cultural attitudes and styles of communication on peer reporting behaviour. *Cross Cultural Management: An International Journal*, v.7, n.2, 11-17, 2000.

KREIMER, SETH F. Allocational Sanctions: The Problem of Negative Rights in a Positive State. *University of Pennsylvania Law Review*, n. 6, 1984.

LEEDS, Ruth. Altruism and the norm of giving. *Merrill-Palmer Quarterly of Behavior and Development*, v. 9, n. 3, 1963.

LEVMORE, Saul. Waiting for Rescue: An Essay on the Evolution and Incentive Structure of the Law of Affirmative Obligations. *Virginia Law Review*, n. 5, p. 879, 1986.

LEWIS, D.. Whistleblowing in a changing legal climate: Is it time to revisit our approach to trust and loyalty at the workplace? *Business Ethics*, v.20, n.1, 2011.

LIYANARACHCHI, G.; NEWDICK, C..The impact of moral reasoning and retaliation on whistle-blowing: New Zealand evidence. *Journal of Business Ethics*, v.89, n.1, 37–57, 2009.

LOCKWOOD, David, Sanction. In: Julius Gould e William L. Kolb (eds.), *A Dictionary of the Social Sciences*, New York: The Free Press of Glencoe, 1964.

MACNAB, B. R.; BRISLIN, R.; WORTHLEY, R.; GALPERIN, B. L.. Culture and ethics management: Whistle-blowing and internal reporting within a NAFTA country context. *International Journal of Cross Cultural Management : CCM*, v.7, n.1, 5-28, 2007.

MASI, Carlo Velho. O crime de evasão de divisas na era da globalização: novas perspectivas dogmáticas, político-criminais e criminológicas. Porto Alegre: Pradense, 2013.

MATTOS, Paulo Todescan Lessa. O novo estado regulador no Brasil: eficiência e legitimidade. São Paulo: Singular, 2006.

MCLAIN, David; KEENAN, John. Risk, Information, and the Decision about Response to Wrongdoing in an Organization. *Journal of Business Ethics*, [s. l.], v. 19, n. 3, 1999.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 34^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2008.

MENDONÇA, Ana Rosa Ribeiro de. Regulação bancária e arranjo institucional pós-crise: atuação do Conselho de Estabilidade Financeira e Basileia III. In: *As transformações no sistema financeiro internacional*. Organizadores: Marcos Antonio Macedo Cintra, Keiti da Rocha Gomes. Brasília : Ipea, 2012.

MESMER-MAGNUS, Jessica; VISWESVARAN, Chockalingam. Whistleblowing in Organizations: An Examination of Correlates of Whistleblowing Intentions, Actions, and Retaliation. *Journal of Business Ethics*, n. 3, p. 277-297, 2005.

MICELI, M. P., & NEAR, J. P. *Blowing the whistle: The organizational and legal implications for companies and employees* New York: Lexington Books, 1992.

MICELI, M. P.; NEAR, J. P. The Incidence of Wrongdoing, Whistle-Blowing, and Retaliation: Results of a Naturally Occurring Field Experiment. *Employee Responsibilities & Rights Journal*, v. 2, n. 2, 1989.

MICELI, M. P.; NEAR, J. P.. Characteristics of organizational climate and perceived wrongdoing associated with whistle-blowing decisions. *Personnel Psychology*, v.38, 525-544, 1985.

MICELI, M. P.; NEAR, J. P.; SCHWENK, C.. Who blows the whistle and why? *Industrial and Labor Relations Review*, v. 45, 113-130, 1991.

MICELI, M.; NEAR, J.; DWORKIN, M.. A word to the wise: How managers and policy-makers can encourage employees to report wrongdoing. *Journal of Business Ethics*, v.86, n.3, 379–396, 2009.

MICELI, M.; NEAR, J.; REHG, M.; VAN SCOTTER, R.. Predicting employee reactions to perceived organizational wrongdoing: Demoralization, justice, proactive personality, and whistle-blowing. *Human Relations*, v.65, n.8, 923–954, 2012.

MOBERLY, Richard. Sarbanes-Oxley's Structural Model to Encourage Corporate Whistleblowers, College of Law, Faculty Publications 27, 2006.

MOREIRA, Egon Bockmann. Agências Reguladoras Independentes, Poder Econômico e Sanções administrativas. In: *Temas de Direito Regulatório*. Sérgio Guerra (Coord.), Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2004.

NEAR, J. P.; MICELI, M. P. Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing. *Journal of Business Ethics*, v. 4, n. 1, 1985.

NEAR, J.; MICELI, P. Whistle-blowing: Myth and reality. *Journal of Management*, v. 22, n.3, 507–526, 1996.

NEAR, Janet; MICELI, Marcia, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, vol. 4, núm. 1, 1985.

NEAR, Janet; MICELI, Marcia, “Organizational Dissidence: The Case of Whistle-Blowing”, *Journal of Business Ethics*, v. 4, n. 1, 1985.

O’SULLIVAN, P.; NGAU, O.. Whistleblowing: A critical philosophical analysis of the component moral decisions of the act and some new perspectives on its moral significance. *Journal of Business Ethics*, v.23, n.4, 401–415, 2014.

OLIVEIRA, J. M. F. A Urgência de uma Legislação Whistleblowing no Brasil. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas/CONLEG/Senado, Maio/2015 (Texto para Discussão nº 175). Disponível em: www.senado.leg.br/estudos. Acesso em: 27 de maio de 2018.

PASCHOAL, Bruno Vinicius Luchi. Punição, recompensa, persuasão e ajuda: estratégias regulatórias a partir do caso Nota Fiscal Paulista. Dissertação (Mestrado em Direito) - FGV - Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

PATEL, C.. Some cross-cultural evidence on whistle-blowing as an internal control mechanism. *Journal of International Accounting Research*, v.2, 69-96, 2003.

PCAW: 2004, *Speak Up or Pay Up: The New Liability on Employees for Workplace Accidents* (Public Concern at Work, London).

PENTEADO, Jaques de Camargo (Coord.). *Justiça Penal 7: críticas e sugestões. Proteção à Vítima e à testemunha, comissões parlamentares de inquérito, crimes de informática, trabalho infantil, tv e crime*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2000.

PEREIRA, Frederico Valdez. *A Compatibilização Constitucional da Delação Premiada*. Revista CEJ, Brasília, Ano XVII, 59, p. 84-99, jan./abr. 2013.

PIRES, Álvaro. *Direito Penal e orientação punitiva: um problema só externo ao direito?* In: KARAM, Maria Lucia (org.), *Globalização, Sistema Penal e Ameaças ao Estado Democrático de Direito*. Rio de Janeiro; Lúmen Juris, 2005.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred. *Social Sanction*. Encyclopaedia of the Social Sciences, vol. XIII, 1934.

RAGUÉS, Ramón. "El fomento de las denuncias como instrumento de política criminal contra la criminalidad corporativa: 'whistleblowing' interno vs. 'whistleblowing' externo". In: *Responsabilidad de la Empresa y Compliance: Programas de prevención, detección y reacción penal*, PUIG, Santiago; BIDASOLO, Mirentxu; MARTÍN, Víctor (dir.), Madrid: Edisofer, 2014.

RAPP, Geoffrey Christopher. "Beyond protection: invigorating incentives for Sarbanes-Oxley corporate and securities fraud whistleblowers." *Boston University Law Review* 87, 2007.

ROCHA, Márcio Antônio. *A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial qui tam action e dos programas de whistleblower*. Revista de Doutrina do TRF4, Porto Alegre, n.65, abr. 2015.

ROCHA, Marco Antônio. *Subsídios ao debate para a implantação dos programas de whistleblower no Brasil. Estratégia Nacional de Combate a Corrupção e à Lavagem de Dinheiro* – 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: 21/05/2018.

RUTZEL, Stefan. "Snitching" for the Common Good: In Search of a Response to the Legal Problems Posed by Environmental Whistleblowing. . *LLM Theses and Essays*, 1994, p.72. Disponível em: https://digitalcommons.law.uga.edu/stu_llm/140

SALLEH, K.; YUNUS, S.. Encouraging factors for whistleblowing in public sector: Malaysian case evidence. Proceedings of the International Conference on Accounting Studies (ICAS 2015). Universiti Utara Malaysia (UUM), 2015.

SCHMINKE, M.; AMBROSE, L.; MILES, A..The impact of gender and setting on perceptions of others' ethics. Sex Roles, v.48, n.7/8, 361-375, 2003.

SILVEIRA, José Braz da. A proteção à testemunha e o crime organizado no Brasil. Curitiba: Juruá, 2004.

SIMON, William. Wrongs of Ignorance and Ambiguity: Lawyer Responsibility for Collective Misconduct, Yale J. on Reg. vol. 34, 2005.

SIMS, R. L.; KEENAN, J. P.. Predictors of external whistleblowing: Organizational and intrapersonal variables. Journal of Business Ethics, v.17, n.4, 411-421, 1998.

SINGER, Ming; MITCHELL, Sarah; TURNER, Julie. Consideration of Moral Intensity in Ethicality Judgements: Its Relationship with Whistle-blowing and Need-for-Cognition. Journal of Business Ethics, n. 5, p. 527, 1998.

SMITH, R.; Brown, A. The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes. A. J. Brown (Ed.), Whistleblowing in the Australian public sector, 2008.

SOMERS, M.; CASAL, J. C. Type of wrongdoing and whistleblowing: Further evidence that type of wrongdoing affects the whistle-blowing process. Public Personnel Management, v.40, n.2, 151-163, 2011.

THAGARD, Elizabeth. The Rule That Clean Water Act Civil Penalties Must Go to the Treasury and How to Avoid It, Harvard Environmental Law Review, v.16, pp. 507-34, 1992.

TIPPETT, Elizabeth.The Promise of Compelled Whistleblowing: What the Corporate Governance Provisions of Sarbanes Oxley Mean for Employment Law (September 1, 2006). Employee Rights and Employment Policy Journal, v. 11, n. 1, 2007.

TROTT, Stephen. O uso de um criminoso como testemunha: um problema especial. Revista CEJ, Brasília, Ano XI, n. 37, p. 68-93, abr./jun. 2007.

VALLÈS, Ramon. Whistleblowing: una aproximación desde el Derecho penal. Madrid: Marcial Pons, 2013.

VAN DYNE, L., Cummings, L. L., & McLean Parks, J. (1995). Extra-role behaviors: In pursuit of construct and definitional clarity (A bridge over muddied waters). In L. L. Cummings & B. M. Staw (Eds.), *Research in Organizational Behavior* (Volume 17, pp. 215-285). Greenwich, CT: JAI Press.

VANDEKERCKHOVE, Wim; TSAHURIDU, Eva. Risky Rescues and the Duty to Blow the Whistle. *Journal of Business Ethics*, v. 97, n. 3, 2010.

VAUGHN, Robert G., DEVINE, Thomas e HENDERSON, Keith: "The Statute Prepared for Organization of American States and The Global Legal Revolution Protecting Whistleblowers", 35 *Geo. Washington International Law Review* 857, 2003.

VERMEIR, I.; VAN KENHOVE, P. Gender differences in double standards. *Journal of Business Ethics*, v.81, n.2, 281-295, 2008.

WEDY, Miguel Tedesco. A colaboração premiada entre o utilitarismo e a racionalidade de princípios. *Revista Direito e Liberdade*, v. 18, n. 3, 2016.

WOODZICKA, A.; LAFRANCE, M.. Real versus imagined gender harassment. *Journal of Social Issues*, v.57, n.1, 15-30, 2001.