



# CANAL DE DENÚNCIA E A FIGURA DO *WHISTLEBLOWER*: A DENÚNCIA ANÔNIMA COMO FERRAMENTA EFETIVA DO PROGRAMA DE INTEGRIDADE

## *WHISTLEBLOWING HOTLINE AND THE FIGURE OF THE WHISTLEBLOWER: ANONYMOUS REPORT AS AN EFFECTIVE TOOL OF THE INTEGRITY PROGRAM*

**Pedro Henrique Hernandez Argentina**

Pós-graduado em direito corporativo e *Compliance*, pela EPD. Advogado e Assistente de *Compliance*.

Link Lattes <http://lattes.cnpq.br/3328977634621892>

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3654-1963>

[pedro.sano@hotmail.com](mailto:pedro.sano@hotmail.com)

**Resumo:** O presente trabalho visa abordar um dos mecanismos que sustentam um bom programa de integridade: os canais de denúncias. Com essa finalidade, analisa a realidade daqueles que fazem o uso do canal, os *whistleblowers*, que têm como função relatar uma prática ilícita, e, acompanhado desta denúncia, estão consequências como a possibilidade de retaliação e a famosa e popular rotulação de “dedo-duro”, chegando em alguns casos extremos a colocar em risco a sua carreira e vida. Para evitar os efeitos negativos que o uso do *hotline* pode causar e pôr em risco parte do fundamento da cultura do *compliance*, é importante que os canais de denúncia estejam previstos na modalidade anônima; ainda que não exista legislação específica que regularize os meios de implementação, pesquisas apontam que o formato de recebimento de denúncias de caráter sigiloso e anônimo tem sido a forma mais eficaz.

**Palavras-chave:** Programa de integridade; *Compliance*; Canal de denúncia; Lei anticorrupção.

**Abstract:** The objective is to discuss one of mechanisms supporting a good integrity program: whistleblowing hotline. To this end, it analyzes the reality of those who use the channel, the whistleblowers, whose function is to report an illicit practice, and, accompanied by this denunciation are consequences such as the possibility of retaliation and the famous and popular labeling of “whistleblower”, in some extreme cases even putting their career and life at risk. To avoid the negative effects that the use of the hotline can cause and put at risk part of the foundation of the compliance culture, it is important that the whistleblowing hotline are provided in the anonymous mode; although there is no specific legislation that regulates the means of implementation, research shows that the format for receiving confidential and anonymous reports has been the most effective way.

**Keyword:** Integrity program; Compliance; Hotline; Anti-corruption law.

### 1. Introdução

É comum que o programa de *compliance* surja de uma realidade catastrófica e desse momento de adversidade nasce a ideia de implementar um programa de integridade. Os autores **Silveira** e **Saad-Diniz** ressaltam que (2015, p. 142): “[...] em face de tantos escândalos econômicos recentes, tem-se visto uma tentativa por parte das empresas de evidenciar uma modalidade de regulação a fim de externalizar sua correção, visando, também, uma menor severidade judicial”.

O *compliance* tem função tríplex: prevenir, detectar e remediar. A ideia principal de um bom programa é prevenção dos eventuais problemas que podem ocorrer em uma empresa. Nos casos em que não seja possível a prevenção, a segunda etapa se concentrará em detectar a situação que esteja causando irregularidades para a empresa e, dessa forma, remediar especificamente o problema.

O termo *compliance* é originário do verbo *to comply*, significa estar em conformidade com algo. É a conformidade entre os parâmetros legais, éticos e morais que regem uma determinada organização.

A Lei brasileira 12.846/2013, a “Lei Anticorrupção”, foi resultado de um compilado de inspirações internacionais. Complementa **Araújo** (2016, p. 13) que: “a Lei 12.846/2013 é nitidamente influenciada pelo compromisso internacional assumido pelo Brasil de incluir a iniciativa privada como parceira do Estado no combate à corrupção”.

A lei anticorrupção brasileira traz então as ideias de um programa de

*compliance* sem denominá-lo como tal. No artigo 7º é elencado um rol de situações que serão levadas em consideração no momento de aplicação das sanções para as pessoas jurídicas condenadas com atos lesivos previstos nesta lei.

De acordo com o artigo supracitado, é possível analisar que a legislação descreve mecanismos que fazem parte e devem existir em um programa. O inciso VIII afirma: “a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de código de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica”.

A denominação “programa de integridade” apenas foi trazida no ordenamento jurídico brasileiro com o Decreto 8.420/2015, que regulamentava a Lei 12.846/2013, revogado pelo Decreto 11.129, de 2022. O artigo 41 trouxe de fato uma conceituação para o que seria programa de integridade, reforçando o objetivo do combate às práticas ilícitas e irregulares na esfera da pessoa jurídica.

No Brasil, algumas das formas de garantir essa efetividade estão elencados no artigo 57, do novo decreto, destaque para o inciso X: “canais de denúncia de irregularidades, abertos e amplamente divulgados a funcionários e terceiros, e de mecanismos destinados à proteção de denunciantes de boa-fé”.

O *hotline* ou canal de denúncia como ferramenta do programa de integridade é essencial, tendo em vista que ele deve ser implementado como um meio de comunicação para que o denunciante de boa-fé, também conhecido como *whistleblower*,

relate alguma prática irregular que tenha percebido ou da qual tenha sido vítima. Para **Ballesteros Sánchez** (2020, p. 46): "*la introducción de sólidos canales de denuncia contribuye de forma directa en la mejora del marco de integridad o, si se prefiere, del sistema de public compliance de la institución; y, por el contrario, su inexistencia o débil implantación favorece el delito*".

## 2. O canal de denúncia como mecanismo do programa

Quando o assunto é *compliance*, cabe destacar que este deve ser considerado como um "organismo vivo", que deve ser atualizado sempre que necessário.

Não existe, portanto, um canal de denúncia que seja padrão. A existência de um *hotline* efetivo depende de um estudo em relação ao método que será mais eficiente no local em que será aplicado. De acordo com a Controladoria-Geral da União, em seu guia de implementação de programa de integridade nas empresas estatais (2015a, p. 72): "a empresa deve avaliar a necessidade de adotar diferentes meios para o recebimento de denúncias, como telefone, e-mail, internet ou entrega de formulários em papel".

Cada lugar precisa implementar o canal de denúncia de forma que seja condizente com a realidade do ambiente, aumentando a expectativa de utilização do meio implementado; muitas práticas irregulares são identificadas pelo uso desse mecanismo. Uma pesquisa realizada pela KPMG, intitulada Perfil do *Hotline* no Brasil, de 2020, com a participação de 60 empresas, aponta (p. 13-14) que 85% das empresas dispõem de um canal de denúncia implementado, sendo motivo mais apresentado como justificativa: "a formalização ou implementação do programa de *compliance*/integridade". Em contrapartida, o motivo com maior destaque para os 15% que não têm o canal é: "baixa percepção de valor ao negócio e pelos executivos". Todavia, destacam **Saad-Diniz e Marin** (2021, p. 83), que: "as poucas pesquisas realizadas na área, ainda que produzidas no setor privado, dão conta da baixa maturidade do WB no ambiente empresarial brasileiro".

Para que o uso do canal de denúncia corresponda às expectativas é importante que ele seja divulgado e sua utilização incentivada. De acordo com os resultados da pesquisa realizada pela *Association of Certified Fraud Examiners* (ACFE), em seu último estudo global sobre fraudes ocupacionais de 2020, o *Report to the Nations*, o uso de canais de denúncia aumentou de forma notável desde o ano de 2010; e as três formas de *hotlines* mais utilizadas são telefones exclusivos, e-mails e um website com uma plataforma específica.

Para **Ruivo e Pires** (2020, p. 50): "o regular funcionamento do canal de denúncias é um dos elementos de verificação da efetividade do programa de *compliance* em defesa da corporação".

O canal de denúncia deve ser um meio de comunicação acessível, permitindo que não somente os funcionários possam utilizar do mecanismo, mas também terceiros que não fazem parte do núcleo interno, os *stakeholders*. Os *hotlines* podem ser considerados como uma ferramenta relacionada à detecção dos atos irregulares. Para que seu funcionamento tenha êxito, é necessário que sua cultura seja implementada e divulgada para que as pessoas façam o uso do mecanismo.

### 2.1. A figura do whistleblower no cenário do compliance

Ao abordar sobre canal de denúncia, a figura do *whistleblower* merece destaque. O termo em inglês, pode ser interpretado como a pessoa que faz o uso do canal de denúncia para relatar um ato irregular, seja um funcionário ou um terceiro, que é o denunciante. Ainda de acordo com **Ruivo e Pires** (2020, p. 44): "o termo inglês *whistleblowing* significa literal e originariamente o 'assopro do apito', ou seja, o aviso sonoro que alerta sobre a conduta negativa de terceiro".

Destaca-se o *whistleblower* como sendo aquele que, além de noticiar a atividade ilícita àqueles que deverão apurar e tratar desta, realiza com as melhores das intenções, ou seja, configurando-se como um denunciante de boa-fé. Sendo assim, para **Japiassú e Ferreira** (2021, p. 49): "*whistleblower* é aquele que segue os procedimentos preestabelecidos para denunciar e denuncia condutas ilícitas, antiéticas ou perigosas".

O denunciante de boa-fé não deve ser confundido com a figura do delator, tendo em vista que não há benefícios para que neste caso aconteça a incriminação da pessoa denunciada. Neste sentido, bem pontuam **Saad-Diniz e Marin** (2021, p. 91): "o *whistleblower*, diferente do delator, não tem envolvimento com os fatos suspeitos, nem está engajado na associação criminosa".

No Brasil existe proposta para que o conceito seja introduzido ao ordenamento jurídico nacional. De acordo com a Exposição de Motivos 00014/2019, a intenção é que a figura do *whistleblower* ou, conforme é trazido, "quem dá o aviso", complemente a Lei 13.608/2018, que trata sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias.

Contudo, é necessário destacar que, apesar de a lei anticorrupção brasileira e o atual Decreto 11.129/2022 incentivarem a existência de um canal de denúncia, não existe uma forma pré-estipulada de como os mecanismos de *hotline* devem funcionar.

Um dos grandes desafios, ainda, é transmitir confiança e segurança para o *whistleblower* ao fazer o uso do canal, tendo em vista que o receio de retaliação, principalmente em ambientes de trabalho, é um sentimento que ainda predomina. Destacam **Ávila e Tiner** (2021, p. 21), que: "a proteção antirretaliação é um dos pontos mais sensíveis na questão do *whistleblowing* porque não basta o seu reconhecimento normativo, ela precisa ser efetiva".

Recentemente, a União Europeia publicou a Diretiva (UE) 2019/1937, que trata sobre a proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. O texto europeu destaca o objetivo de combater atos de retaliação a qualquer pessoa que comunique práticas ilícitas, a exemplo do artigo 19 da Diretiva que tem o título "proibição de retaliação", inserindo um rol de práticas consideradas atitudes de retaliação. Salientam **Japiassú e Ferreira** (2021, p. 54): "a Diretiva 2019/1937 representa um avanço da normatização dos mecanismos de proteção do *whistleblower* no nível europeu, constituindo o primeiro instrumento vinculante sobre a matéria".

Sobre o instituto *whistleblowing*, afirma **Palma** (2018) que é de suma importância retirar a palavra de uma esfera com uma abordagem pejorativa e trazer ao conceito os aspectos virtuosos que alguns países destacam, considerando o denunciante como a pessoa corajosa que informa sobre as ações irregulares, tendo a convicção de que relatar é a melhor medida.

Apesar da não obrigatoriedade, o *hotline* com a modalidade de uso anônimo ainda parece ser a melhor opção para evitar que retaliações aconteçam. Importante que a Diretiva 1.937 estabelece medidas de proteção não apenas ao denunciante anônimo, como também para aqueles que tiverem sua identidade revelada.

Ainda segundo pesquisa supracitada realizada pela KPMG, dentre as 60 empresas que participaram, 100% delas permite que a denúncia seja feita de forma anônima e apenas 16% dos denunciantes sentem segurança para identificar-se. Sobre a natureza das denúncias, a maioria diz respeito a desvio de conduta ou comportamento, seguido de assédio moral e descumprimento de políticas.

Para que o canal de denúncia seja eficiente, é muito importante vir acompanhado de uma implementação que aborde a forma que é utilizado, como são feitos os tratamentos da denúncia e, sobretudo,

quais as formas de segurança que o *whistleblower* tem. Destacam **Rios e Machado** (2017, p. 99): “nesse sentir, sob o eixo preventivo, o programa ambicionaria instituir medidas de organização e vigilância voltadas a evitar que se pratiquem condutas ilícitas”.

Isso porque o medo de retaliação, ou até mesmo do rótulo de “dedo-duro”, ainda é um aspecto que causa muito receio no momento de relatar alguma atividade ilícita. No Programa de Integridade, segundo a Controladoria-Geral da União (2015b, p. 21): “o bom cumprimento pela empresa das regras de anonimato, confidencialidade e proibição de retaliação é um fator essencial para conquistar a confiança daqueles que tenham algo a reportar”.

Por isso, apesar da não obrigação do anonimato, esta é ainda a melhor forma de passar confiança para o uso deste meio de comunicação. De acordo com o *Whistleblower Protections: A Guide*, de 2018, idealizado por *International Bar Association*, além do anonimato, eles destacam o ponto da confidencialidade. Para eles, a denúncia no formato anônimo é a maneira mais segura para o denunciante; bem como a importância do tratamento da denúncia de forma confidencial, não apenas para quem está denunciando, mas também para o denunciado, pelo menos até o momento da confirmação daquilo que foi relatado.

No Brasil, algumas normas específicas já trazem em seu escopo o sigilo e anonimato como uma opção de escolha para o denunciante. Pode ser mencionado o Decreto 6.029, de 2007, que institui o sistema de ética do Poder Executivo Federal; segundo o artigo 10 do decreto, a proteção da identidade do denunciante é tratada como um princípio.

A instrução normativa conjunta 01 CRG/OGU, de 2014, estabelece diretrizes para o recebimento e tratamento de denúncias em que o denunciante não se identifica. A própria instrução aborda o conceito de denúncia anônima, como sendo “manifestação que chega aos órgãos e entidades públicas sem identificação” e traz a possibilidade da reserva de identidade.

A cultura do cancelamento causa o receio da retaliação, um ponto presente quando é necessário fazer uma denúncia relacionada ao seu superior, ao seu colega de trabalho ou até mesmo sobre a empresa em que trabalha.

### 3. Considerações finais

Com o aumento das interações entre as empresas, a necessidade de se investir em programas de integridade efetivos cada vez mais vem sendo uma prática importante. O mecanismo do canal de denúncia é a principal fonte de indicações de práticas ilícitas e seu uso deve ser incentivado pela alta gestão. Concordam sobre o tema os autores **Saad-Diniz e Marin** (2021, p. 75): “a expansão dos mercados trouxe consigo demandas pela internacionalização das estratégias de regulação e controle social da atividade empresarial, com ênfase na promoção de novas estruturas de governança corporativa e soluções de *compliance*”.

Em contrapartida, o receio da retaliação ainda tem sido o principal aspecto da desistência de muitos que desejam reportar algo que tenham conhecimento. Por isso, apesar de não dispor de legislações que especifiquem como o *hotline* deva ser estruturado, o formato anônimo demonstra ser a forma mais utilizada, por transmitir confiança aos que dele queiram fazer o uso.

A legislação pátria deveria ter como inspiração a Diretiva Europeia 2019/1937 e investir em normas de proteção dos *whistleblower*, tendo em vista que nosso país ainda é reconhecido pela forte retaliação aos que são intitulados como “dedo-duro”, causando danos não apenas na vida profissional, como também afetando a vida pessoal do denunciante.

Destarte, ter o *compliance* como um organismo vivo significa tirar o programa meramente do papel e torná-lo prático. O que também significa que todos, funcionários ou terceiros, possam fazer parte ativamente e sem receios. Uma das formas viáveis de colocar tal ideia em atuação é garantir o sigilo, anonimato e, sobretudo, a segurança dos que façam o uso dos canais de denúncia.

### Referências

ARAÚJO, Marcelo Barreto de. *Comentários à Lei 12.846/2013: diretivas sobre o programa de compliance*. Rio de Janeiro: Confederação Nacional do Comércio de Bens, Serviços e Turismo, 2016.

ASSOCIATION OF CERTIFIED FRAUD EXAMINERS. *Report to the Nations 2020: global study on occupation fraud and abuse*. 2020. Disponível em: <https://acfepublic.s3-us-west-2.amazonaws.com/2020-Report-to-the-Nations.pdf>. Acesso em: 21 mar. 2022.

ÁVILA, Ana Paula Oliveira; TÍNER, José Eduardo. Whistleblowing e a regulamentação dos canais de denúncia: a experiência nos sistemas comparados. *Revista eletrônica do CPJM*, v. 1, n. 1, p. 1- 27, 2021. Disponível em: <https://rcpjm.cpjmu.uerj.br/revista/article/view/5/107>. Acesso em: 23 dez. 2022.

BALLESTEROS SÁNCHEZ, Julio. Pautas y recomendaciones técnico-jurídicas para la configuración de un canal de denuncias eficaz en organizaciones públicas y privadas. La perspectiva española. *Derecho*, Lima, n. 85, p. 41-78, jul. 2020. Disponível em: [http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0251-34202020000200041&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.pe/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0251-34202020000200041&lng=es&nrm=iso). Acesso em 21 abr. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Guia de implantação de programa de integridade nas empresas estatais: orientações para a Gestão da Integridade nas Empresas Estatais Federais*. Brasília, dez. 2015a. Disponível em: [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia\\_estatais\\_final.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/guia_estatais_final.pdf). Acesso em: 26 mar. 2022.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). *Programa de Integridade Diretrizes para Empresas Privadas*. Brasil, set. 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/integridade/arquivos/programa-de-integridade-diretrizes-para-empresas-privadas.pdf>. Acesso em: 24 abr. 2022.

DIRETIVA (UE) 2019/1937 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2019 relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União. *Jornal Oficial da União Europeia*, 26 nov. 2019. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019L1937&from=en>. Acesso em: 23 abr. 2022.

FRANCO, Isabel (org.). *Guia prático de compliance*. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

INTERNATIONAL BAR ASSOCIATION. *Whistleblower protections: a guide*. 2018. Disponível em: <https://www.ibanet.org/MediaHandler?id=a8bac0a9-ea7e-472d-a48e-ee76cb3cdef8>. Acesso em: 17 fev. 2022.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo Adriano; FERREIRA, Ana Lúcia Tavares. O whistleblowing como instrumento de política criminal: uma breve perspectiva panorâmica da evolução normativa dos mecanismos de proteção do whistleblower. *Revista eletrônica do CPJM*, v. 1, n. 1, p. 43-60, 2021. Disponível em: <https://rcpjm.cpjmu.uerj.br/revista/article/view/7/4>. Acesso em 23 de dez. de 2022.

KPMG. *Pesquisa: perfil do hotline no Brasil*. 2. ed. 2020. Disponível em: <https://d3351uupugsy2.cloudfront.net/cms/files/69324/1623874294pesquisa-perfil-hotline-brasil.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2022.

PALMA, Enrique Benítez. El control externo y el whistleblowing (canales de denuncia). *Revista Española de Control Externo*, v. XX, n. 59, p. 11-42, mayo 2018.

RIOS, Rodrigo Sánchez; MACHADO, Allian Djeyce Rodrigues. Criminalidade intraempresarial, sistemas de denúncia interna e suas repercussões na seara penal: o fenômeno do whistleblowing. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 25, n. 137, p. 89-123, nov. 2017. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/noticias/exibir/7849/>. Acesso em: 24 dez. 2022.

RUIVO, Marcelo Almeida; PIRES, Adriane da Fonseca. Limites do whistleblower – denúncia de crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos e ações lesivas ao interesse público. *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo, v. 28, n. 174, p. 41-69, dez. 2020. Disponível em: <https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/733/8266>. Acesso em: 24 dez. 2022.

SAAD-DINIZ, Eduardo; MARIN, Gustavo de Carvalho. Criminalidade empresarial e programas de whistleblowing: defesa dos regimes democráticos ou mercancia de informações? *Revista eletrônica do CPJM*, v. 1, n. 1, p. 72-99, 2021. Disponível em: <https://rcpjm.cpjmu.uerj.br/revista/article/view/10/20>. Acesso em: 23 dez. 2022.

SILVEIRA, Renato de Mello Jorge; SAAD-DINIZ, Eduardo. *Compliance, direito penal e lei anticorrupção*. São Paulo: Saraiva, 2015.

Recebido em: 11.08.2022 - Aprovado em: 07.12.2022 - Versão final: 09.01.2023