



**A PROTEÇÃO DO SERVIDOR PÚBLICO  
DENUNCIANTE (*WHISTLEBLOWER*)  
Um enfoque na recente tutela jurídica brasileira**  
**João Francisco da Mota Junior<sup>(\*)</sup>**

*Fecha de publicación: 01/10/2012*

(La Protección del funcionario público denunciante “*whistleblower*”- un enfoque en la reciente tutela jurídica brasileña)

**SUMÁRIO: 1. O *whistleblower* e sua proteção – uma visão global. 2. A proteção ao servidor denunciante e a nova lei brasileira. 3. O dever de “denunciar”. 4. Questionamentos quanto à recente proteção jurídica. Referências bibliográficas.**

**Resumo**

A nova de Lei de Acesso à Informação (LAI) do Brasil, introduziu a proteção do servidor público denunciante, o *whistleblower*. Com previsão em diversos normativos internacionais, o servidor denunciante torna-se um importante instrumento no combate à corrupção, condutas ilegais, irregulares e antiéticas. Protegê-lo e desenvolver mecanismos dessa tutela nada mais é do que fomentar a participação democrática e a efetividade alcançada pelo direito à informação.

**Palavras-chave:** Proteção legal. Servidor público denunciante. Brasil.

**Resumen**

La nueva Ley de Acceso a la Información (LAI) de Brasil, presentó a la protección del denunciante servidor público,

<sup>(\*)</sup> Especialista em Processo Civil e Penal-UFBA, Pós-Graduado em Ciências Jurídicas - UCSal/EMAB e Especialista em Direito Empresarial – UCAM/Instituto A Vez do Mestre, Professor da Unieuro (Brasília-DF-Brasil), Analista de Finanças e Controle - Controladoria-Geral da União e Conselheiro Nacional de Segurança Pública.  
[jofram10@yahoo.com.br](mailto:jofram10@yahoo.com.br)

el *whistleblower*. Previsto en varios normativos internacionales el servidor denunciante se convierte en una herramienta importante en la lucha contra la corrupción, la malversación, ilegal e inhumana. Protégelo y desarrollar mecanismos de protección no es más que promover la participación democrática y la eficacia alcanzado el derecho a la información.

**Palabras clave:** Protección legal. Denunciante servidor público. Brasil.

### Abstract

The new Law on Access to Information (LAI) of Brazil, introduced to protect the public servant whistleblower, the whistleblower. Expected in several international normative denouncing the server becomes an important tool in fighting corruption, malfeasance, illegal and unethical. Protect it and develop mechanisms of protection is nothing more than promote democratic participation and effectiveness achieved the right to information.

**Keywords:** Legal protection. Public servant whistleblower. Brazil.

## 1. O *whistleblower* e sua proteção – uma visão global

O direito fundamental de acesso à informação previsto na Declaração Universal dos Direitos Humanos<sup>1</sup>, bem como em diversos tratados e convenções internacionais e disposto nas Constituições democráticas torna mais propício ou facilitados que situações caracterizadoras de infrações penais, risco à segurança ou à saúde, descumprimento de obrigações legais ou más condutas, de forma geral, sejam conhecidos por um maior número de pessoas.

Conhecer de uma irregularidade e não denunciar, é inócuo. Noutra lado, não desenvolver mecanismos eficazes na proteção do denunciante é reduzir o número dessas denúncias. Ao incentivar e facilitar o *whistleblower*, fornecendo-lhe uma tutela jurídica eficaz, com orientações claras sobre os procedimentos de comunicação e informação, auxilia-se a atividade fiscalizações dos órgãos públicos no cumprimento de princípios administrativos e constitucionais e na efetivação de direitos fundamentais.

---

<sup>1</sup> Art. 19. Todos têm direito a liberdade de opinião e de expressão; este direito inclui a liberdade de expressar opiniões sem interferência e de buscar, **receber e transmitir informações** e ideias **por quaisquer meios** e sem limitações de fronteiras.

Mas o que seria o *whistleblower*?

Sem pretender buscar ou introduzir estrangeirismos, mas procurando melhor entendê-lo a partir da sua origem, o instituto teria surgido do *whistleblowing* utilizado no âmbito privado, muito usado nas grandes empresas, sobretudo nos Estados Unidos, a fim de que fossem melhores detectadas e combatidas as irregularidades e os desvios de condutas, inclusive corruptivas.

Numa tradução livre, seria aquela pessoa que “sopra o apito”, “dá o alerta”, delata, relata, informa, divulga, denuncia.

Com efeito, não existe uma definição jurídica comum do que constitui o *whistleblowing*. A Organização Internacional do Trabalho - OIT define-o como relatos de empregados ou ex-empregados sobre condutas ilegais, irregulares, práticas perigosas ou antiéticas por parte dos empregadores. O instituto, entretanto, passou a ter maior conotação no combate a corrupção. Assim, a Convenção de Combate à Corrupção de Funcionários Públicos Estrangeiros em Transações Comerciais Internacionais da OCDE<sup>2</sup> traz em seus art. 1º e 2º normas gerais de proteção ao funcionário denunciante. Refere-se à proteção contra discriminação ou punição disciplinar de empregados do setor público e privado que denunciem de boa-fé e com razoáveis motivos para as autoridades competentes (Recomendação Anti-Corrupção 2009)<sup>3</sup>.

Com base nestes conceitos, pode-se definir *whistleblower* como a pessoa que relata informações que, razoavelmente e com boa-fé, acredita ser evidência de um crime, violação das regras de trabalho, conduta ímproba, atos de corrupção ou qualquer outro assunto que deva ser de conhecimento das autoridades responsáveis, em face de seu interesse público.

De fato, com as novas teorias de uma Administração Pública gerencial torna-se importante incentivar a incorporação de tal instituto na esfera pública.

---

<sup>2</sup> Concluída em Paris em dezembro de 1997 e promulgada pelo Brasil pelo Decreto nº 3.678 de 30 de novembro de 2000.

<sup>3</sup> Recomendação do Conselho para o Combate à Corrupção em Transações Comerciais Internacionais. Seção IX.ii e Seção X.C.v, e Anexo II da Recomendação, *Guia de Boas Práticas de Controle Interno, Ética e Compliance*.

Conforme art. 3º, parágrafo 8, da Convenção Interamericana contra a Corrupção<sup>4</sup> (Convenção de Caracas), os Estados Parte se comprometeram a criar sistemas para proteger funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, inclusive a proteção de sua identidade, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.

De igual modo, estabeleceu a Convenção de Mérida (ONU, 2003)<sup>5</sup>, em seu art. 33, ao dispor sobre a “Proteção aos denunciantes”, que cada Estado Participante deveria considerar a possibilidade de incorporação em seu ordenamento jurídico de “medidas apropriadas a proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem às autoridades competentes, de boa fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados a delitos qualificados de acordo com a presente Convenção”, além das disposições quanto a funcionários públicos previstas no art. 8, parágrafos 4 e 5. Ainda no artigo 13, referente à participação popular, é de clareza ímpar, o parágrafo que estipula a adoção de medidas apropriadas a garantir que o público conheça os órgãos engajados na luta contra a corrupção, facilitando os seus acessos quanto ao procedimento de denúncias, inclusive anônimas, e o conhecimento de incidentes que possam ser considerados constitutivos de atos corruptivos. Protegeu-se, por fim, as testemunhas, os peritos e as vítimas (art. 32).<sup>6</sup>

Em novembro de 2010 em Seul, a Cúpula do G20 (por meio do G20 *Anti-Corruption Working Group* – AWG) identificou a proteção dos denunciantes como uma das áreas de alta prioridade em sua agenda de combate à corrupção mundial, ratificando a preocupação com o tema.

## 2. A proteção ao servidor denunciante e a nova lei brasileira

---

<sup>4</sup> Convenção da OEA, realizada na Venezuela, em 29 de março de 1996, e promulgada pelo Decreto nº 4.410, de 7 de outubro de 2002.

<sup>5</sup> Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção. Mérida, México. Assembleia-Geral das Nações Unidas, 31 de outubro de 2003. Ratificada pelo Brasil por meio do Decreto de nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006.

<sup>6</sup> Dentre os instrumentos multilaterais visando prevenir e combater a corrupção, incluída a Convenção Interamericana contra a Corrupção, registra-se o Convênio relativo à luta contra os atos de corrupção no qual estão envolvidos funcionários das Comunidades Européias e dos Estados Partes da União Européia, aprovado pelo Conselho da União Européia em 26 de maio de 1997, o Convênio sobre a luta contra o suborno dos funcionários públicos estrangeiros nas transações comerciais internacionais, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 27 de janeiro de 1999, o Convênio de direito civil sobre a corrupção, aprovado pelo Comitê de Ministros do Conselho Europeu em 4 de novembro de 1999 e a Convenção da União Africana para prevenir e combater a corrupção, aprovada pelos Chefes de Estado e Governo da União Africana em 12 de julho de 2003.

No Brasil, a nova Lei de Acesso à Informação (LAI)<sup>7</sup>, sem dúvida, trará profundas mudanças de paradigmas não apenas para a sociedade, como também para a Administração Pública, fazendo com que gestores e servidores públicos mudem suas atitudes no que diz respeito ao cuidar e disponibilizar as informações públicas. Implementar-se-á uma difusão à cultura de acesso e publicidade ampla.

Nesse contexto foi editada a LAI, que promoveu significativa alteração na Lei nº 8.112/90, com a inclusão do art. 126-A, para proteção do servidor *whistleblower*, determinando, *in verbis*:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.” (Acrescentado pelo art. 44 da Lei nº 12.527/2011)

Antes de tecer algumas considerações sobre esta proteção, percebe-se que o legislador pátrio foi bastante tímido no tocante a este aspecto e aos seus mecanismos.

Do direito comparado, extrai-se que muitos normativos protegem os denunciantes, por meio de legislação específica, como no Japão (*Whistleblower Protection Act – WPA*, 2004), na África do Sul (*Protected Disclosures Act - PDA*, 2000) e no Reino Unido (*Public Interest Disclosure Act – PIDA*, 1998).

Alguns trazem disposições em leis penais, como o Código Criminal canadense que proíbe a retaliação contra empregado que forneça informações sobre um crime, o Código Criminal do México ou o Código Criminal Federal dos Estados Unidos, alterado pela Lei *Sarbanes-Oxley Act (SOX Act)* que impõe uma multa e/ou prisão contra retaliação de um informante que forneça informações confiáveis sobre o possível cometimento de qualquer “ofensa federal”.

Neste último exemplo, e como marco de desenvolvimento desta proteção legal, há o *Whistleblower Protection Act – WPA* norte-americano, de 1989, quando o Congresso Americano emendou o *Civil Service Reform*

---

<sup>7</sup> Lei nº 12.527/2011, de 18 de novembro de 2011.

*Act* de 1978, que fortalece, em geral, a garantia de proteção aos denunciantes no Governo Federal, conferindo prazos mais amplos para o ajuizamento de ações junto ao *Merit Systems Protection Board*, alterando o ônus da prova em casos de alegações de retaliações sofridas em função de denúncias e garantindo o direito do servidor de obter honorários e custas decorrentes do litígio. Pelo WPA-USA, houve ainda a proteção do servidor que se recuse a executar ordens ilegais, ampliando a proteção que existia anteriormente e que se restringia ao direito do servidor de protestar após executar a ordem, fato este já previsto no sistema brasileiro (art. 116, IV da Lei nº 8.112/90).

No âmbito constitucional, há dispositivo expresso na Constituição Chinesa para proteger o cidadão que denuncie, proibindo-se retaliações (art. 41). A Constituição Equatoriana, por sua vez, dispõe que todos têm o dever de “denunciar e combater os atos de corrupção” (art. 97, 14), o que também é enfatizado pelo Direito Constitucional Alemão (*German Grundgesetz* - art. 4 e *German Constitutional Law* – art. 20, 3).

Destes normativos, pode-se extrair que há características principais comuns a esta denúncia, incluindo: a) a divulgação de atos ilegais ou irregulares relacionados ao local de trabalho, b) uma dimensão de interesse público, por exemplo, relato de crimes, práticas não éticas, condutas corruptivas etc, ao invés de mera reclamação pessoal, e, c) a comunicação de atos ilegais ou irregulares por meio de canais estabelecidos, ou a pessoas ou órgãos determinados.

Outrossim, a principal exigência na maior parte da legislação de proteção ao denunciante é que as delações sejam feitas de boa-fé e por razoáveis motivos. Assim, não se faz necessário que seja verdadeira, mas que haja indícios de ilegalidade ou irregularidade, evitando-se o denunciamento, o que configura crime e não é acobertado pela proteção.

No tocante à proteção, pode-se adotar um sistema heterogêneo ou misto, que envolve a proteção de servidores públicos e trabalhadores da iniciativa privada (como Reino Unido, Japão e África do Sul), ou um sistema homogêneo ou puro, quando se tutela apenas um dos setores, como do setor público (ex. Canadá pelo *Public Servants Disclosure Protection Act* – PSDPA, 2005 e Austrália pelo *Public Service Code of Conduct*, 2009, embora este último faça previsão, em algumas outras legislações internas, para o setor privado).

Há registros ainda de proteção apenas a determinado tipo de “denunciante” ou a determinada espécie de “fato”, como questões que

envolvam corrupção (Leis contra a Corrupção da França, Itália, Coréia do Sul e Rússia - onde todas protegem servidores/funcionários públicos). Já outros normativos disciplinam proteções mais especiais, voltadas para determinados agentes públicos ou categorias funcionais, em razão de sua função.

Neste contexto, entende-se que as legislações do Reino Unido e da África do Sul são as mais completas sobre o tema.

### **3. O dever de “denunciar”**

No âmbito interno, a Constituição Federal Brasileira (CF) não impôs ao cidadão o dever de denunciar. Com base numa supremacia da liberdade, a Constituição Cidadã de 1988 preferiu fixar muito mais direitos e garantias que deveres. Além disso, muitos dos deveres elencados na CF são deveres solidários, normalmente, impostos ao Estado.

Não se olvida que a iniciativa do administrado decorre do Direito de Petição (art. 5º XXXIV, CF). Direito este que o Supremo Tribunal Federal – a Corte Suprema Brasileira - “qualifica como prerrogativa de extração constitucional assegurada à generalidade das pessoas pela Carta Política”.<sup>8</sup>

Na legislação infraconstitucional, nada obstante, encontra-se uma série de deveres sobre a “denúnciação” ou “provocação à autoridade” de fatos que agridam a ordem jurídica e pública.

Cita-se a possibilidade prevista no Código de Processo Penal, no art. 27, em que “qualquer pessoa do povo poderá provocar a iniciativa do Ministério Público, nos casos em que caiba a ação pública”, ou previsão similar na Lei de Ação Civil Pública (art. 6º, Lei nº 7.347/85), ou pela Lei de Improbidade Administrativa (art. 14, Lei nº 8.429/92). A Lei nº 8.443/92 permite qualquer cidadão denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União – TCU (art. 53). Há ainda o “direito de representação” previsto pela Lei de Abuso de Autoridade (arts. 3º e 4º, Lei nº 4.898/65). Outrossim, existem os chamados "remédios constitucionais" que também apresentam formas de contestar ilegalidades ou perigos ao interesse público, como a Ação Popular e o Mandado de Segurança Coletivo, dentre outros.

---

<sup>8</sup> Supremo Tribunal Federal, AR 1.354-AgR, Rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 21-10-1994, Plenário, DJ de 6/6/1997.

A legislação eligeu o ato de denunciar/representar como dever legal aos servidores públicos federais, como as disposições contidas no art. 2º, XI, da Lei nº 8.027/90, no art. 116, VI e XII da Lei nº 8.112/90, e na alínea “m”, do inciso XIV, Seção II, do Código de Ética Profissional do Servidor Público Civil do Poder Executivo – Decreto nº 1.171/94.

Assim, a LAI fomentou a ideia do servidor *whistleblwer* quando alterou o inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112/90, no sentido de incluir dentro do “dever de denunciar”, não apenas ao superior hierárquico, como qualquer outra autoridade competente para tal.

“Art. 116. (*omissis*)

.....  
VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;” (redação dada pelo art. 43 da Lei nº 12.527/2011).

Acrescenta-se que houve a manutenção do dever de “*representar*”<sup>9</sup> *contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder*” (art. 116, XI, Lei nº 8.112/90).

Impor um dever de “denunciar” ao servidor sem, no entanto, protegê-lo contra retaliações ou perseguições, seria dispositivo de eficácia bastante duvidosa.

A Lei de Proteção às Testemunhas (Lei nº 9.807/99) apenas protege as vítimas e testemunhas e somente refere-se a investigações e processos criminais, excluindo os processos administrativos. Em tese, os denunciadores só estariam abarcados se qualificassem na condição de testemunha ou ofendido.

Anterior ainda à nova lei, há o Decreto nº 6.029/2007 que ao instituir o Sistema de Gestão da Ética do Poder Executivo Federal,

---

<sup>9</sup> Alguns defendem haver distinção entre “denunciar” e “representar”, sendo o primeiro mais amplo, como sustenta a Controladoria-Geral da União: “Já o termo “denúncia” pode comportar dois sentidos. O primeiro, mais abrangente, teria o valor em gênero de todas as notícias de irregularidades, englobando a espécie das representações (como, a rigor, parece ser o emprego adotado na Lei nº 8.112, de 11/12/90). O segundo sentido, mais estrito, diferenciado da representação, refere-se exclusivamente à peça apresentada por particular, noticiando à administração o suposto cometimento de irregularidade associada ao exercício de cargo.” (*In Manual de Processo Administrativo Disciplinar - Apostila de Texto*, jul/2011, Brasília-DF, p. 41). A nova lei, todavia, sem adentrar nesta discussão, preferiu utilizar terminologia abrangente, o que comporta as 02 interpretações.



estabeleceu que os trabalhos da Comissão de Ética observarão a proteção do denunciante, que deverá ser mantida sob reserva, se este assim o desejar. Ou seja, a proteção restringe-se à identificação e sigilo de informações. De igual sorte, a Lei nº 8.443/92 ao proteger o denunciante contra qualquer sanção administrativa, cível ou penal, desde que boa-fé, restringe-se às denúncias feitas perante o Tribunal de Contas da União (art. 55, § 2º).

#### 4. Questionamentos quanto à recente proteção jurídica

Não por esta questão, a introdução do art. 126-A da Lei nº 8.112/90 veio proteger este servidor que denuncia, contra qualquer tipo de responsabilizado civil, penal ou administrativa. Tal tutela perfeitamente coaduna-se com o “dever de denunciar”, que expressamente foi ampliado o rol de pessoas a apresentar estas denúncias, seja pelo superior hierárquico ou *“quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”*

Numa leitura exegética, de plano, entender-se-ia que a possibilidade da “denúncia” a *“outra autoridade competente para apuração”* se daria somente de forma subsidiária, quando o chefe imediatamente superior estaria envolvido. Não obstante, esta não deve ser a interpretação a prevalecer.

Neste sentido, ensina Mauro Roberto Mattos:

Caso a irregularidade esteja vinculada à chefia imediata do servidor público, o mesmo poderá relatar o fato para outro administrador público (superior do seu chefe), sem que com isso esteja configurada irregularidade ou descumprimento de formalidade legal. A lei se opõe a omissão, resultado de uma convivência passiva do servidor público, que tem o dever (obrigação) de relatar a prática de irregularidades no serviço, em prol do interesse público.<sup>10</sup>

---

<sup>10</sup> MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. *Tratado de Direito Administrativo Disciplinar*. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008, 475.

A intenção do legislador foi proteger o servidor denunciante, possibilitando que a “informação” seja conhecida por outras autoridades competentes e não apenas por seu chefe imediato.

Neste sentido, preconiza o art. 143 da Lei nº 8.112/90 a obrigatoriedade da “autoridade” em promover a apuração imediata pela ciência de irregularidade, em que pese cediço que esta outorga não seja generalizada, de forma que normas específicas ou regimentais disciplinem a matéria.

O dever de “representar” diretamente ao superior hierárquico não é absoluto, como já ocorre com denúncias feitas diretamente às Corregedorias, ou a possibilidade da comunicação ser levada a outros órgãos como a Controladoria-Geral da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público e Polícia, o que, contudo, neste último caso, não exclui o dever do servidor em realizar esta comunicação internamente.

Permite-se assim que o *whistleblowing* seja ofertado concorrentemente a mais de uma autoridade. Reforça-se este argumento, com o instituto da avocação, no âmbito da Administração Pública (art. 170 do Decreto-lei nº 200/67, art. 15 da Lei nº 9.784/99 e Decreto nº 5.480/2005 que trazem dispositivos sobre a avocação no Sistema de Correição do Poder Executivo Federal).

Com base nestes dispositivos, podem ser desenvolvidos regulamentos que propiciem esforços eficazes de sensibilização, formação, comunicação e avaliação, para que os servidores públicos conheçam seus direitos e obrigações caso venham a relatar ou denunciar ato questionável, e de modo essencial, conforme já indicado pela Recomendação da OCDE de 1998, sobre Melhoria da Conduta Ética no Serviço Público (Princípio 4).

Reconhecer o marco introduzido pela LAI para desenvolvimento de um “sistema de proteção ao denunciante”, não impede afirmar que o legislador pátrio poderia ter avançado em outros aspectos sobre o tema.

Inicialmente, verifica-se que o dispositivo aplica-se tão somente aos servidores públicos federais regidos pela Lei nº 8.112/90, salvo algumas exceções, como ocorre no Distrito Federal, que por meio de lei específica<sup>11</sup>, determina a aplicação daquele Estatuto.

---

<sup>11</sup> Lei Distrital nº 197, de 4 de dezembro de 1991.

A proteção reconhecida poderia ter abrangência mais ampla, como há o conceito de agente público nos termos da Lei de Improbidade Administrativa (art. 1º, Lei nº 8.429/92) ou o conceito de “funcionário público” pelo Código Penal (art. 327).

Ao referir-se exclusivamente aos servidores públicos federais, a nova e fundamental proteção não abarca outras categorias de agentes públicos, conforme a nova classificação pela doutrina administrativa. Empregados públicos ou governamentais, militares, agentes delegados e credenciados, por exemplo, restaram fora desta proteção.<sup>12</sup>

Noutro lado, se a intenção do legislador era respeitar as competências<sup>13</sup> dos demais entes federativos<sup>14</sup>, nada impede que os Estados e Municípios também criem dispositivos similares em suas normas específicas e próprias.

Saliente-se, ainda, que o *whistleblower* particular ou o trabalhador do setor privado também não foram contemplados com o mecanismo de proteção ora instituído.

Tal proteção poderia ter sido ampliada como já previsto na Lei nº 8.443/92, ao permitir que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato seja parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU (art. 53).

Noutro lado, o legislador poderia ter avançado no tema ao incluir, permitir ou disciplinar a possibilidade da denúncia anônima ou garantir a proteção da identidade do denunciante, como existentes em diversas legislações internacionais (Convenções de Caracas e de Mérida, EUA, México e Índia, e países vizinhos como Argentina, Uruguai e Colômbia).

---

<sup>12</sup> No Brasil, administrativamente, não mais se utiliza a terminologia “funcionário público” com o advento da Constituição de 1988, adotando o termo “servidor público”. Em face de inúmeros tipos de “agentes públicos”, o que incluem os servidores, a doutrina brasileira não é unânime nessa classificação, citando-se grandes nomes como Celso Antônio Bandeira de Mello, Maria Sylvia Di Pietro e Hely Lopes Meirelle. A terminologia funcionário público encontra-se em alguns normativos ainda vigentes, bem como no Código Penal Brasileiro de 1940.

<sup>13</sup> No modelo brasileiro, a par da técnica originária de repartição de competências baseada na organização da federação norte-americana, e, em decorrência da evolução conceitual e orgânica do federalismo, houve a adoção de técnicas complexas de distribuição de poderes, onde se verifica o encaminhamento a um federalismo cooperativo, com competências concorrentes (art. 24, CF); competências comuns (art. 23, CF) e delegação de competências (art. 22, parágrafo único, CF).

<sup>14</sup> Distinguindo-se do federalismo clássico (dual), a organização político-administrativa da República Federativa do Brasil adotou um federalismo tricotômico, que compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos da Constituição.

De fato, ainda que a Lei nº 8.112/90 determine a identificação do denunciante (art. 144), a doutrina majoritária e órgãos estatais há muito tempo vem aceitando “delações” anônimas, como há nos inúmeros sistemas de disque-denúncia pelo Brasil e ouvidorias de diversos setores públicos e privados. Depreende-se que o legislador pretendeu dar abrangência a esta iniciativa da instauração do processo administrativo, em prol da administração, em exercício ao direito de petição<sup>15</sup> e do interesse público, ao estabelecer sua realização de ofício ou qualquer pessoa, sem fazer restrições. Há de se convir que denúncia anônima e anonimato são institutos perfeitamente conviventes, sem existir colisão de direitos fundamentais. Ou seja, vê-se apenas como um conflito aparente de colisão entre direitos fundamentais.<sup>16</sup>

O legislador também nada disciplinou sobre outras questões procedimentais, como a possibilidade de inversão do ônus da prova ou a existência de espécies de “recompensas” pelo ato de “denunciar”, embora já haja sua possibilidade, em razão do art. 237 da Lei nº 8.112/90.

Por fim, diferentemente dos normativos alienígenas sobre a matéria, a boa-fé não veio expressa como condição essencial para esta tutela, devendo ser considerada como corolário lógico e requisito necessário, por corresponder a um princípio aplicável à Administração Pública e aos administrados (arts. 2º, parágrafo único, IV e 4º, II) e atrelado ao princípio da moralidade (art. 37, *caput*, CF). A boa-fé é presumida. Ademais, não se olvida que o “denuncismo” deve ser sempre coibido e como já previsto o crime de denúncia caluniosa (art. 339, CP).

O denunciante, geralmente, não é afetado diretamente pelo perigo ou ilegalidade, embora possa ser. Ao fazer uma “revelação” de boa-fé, normalmente não o faz por questões pessoais, mas sim o faz visando ao interesse público.

Protegê-lo e desenvolver mecanismos dessa tutela nada mais é do que fomentar a participação democrática e a efetividade alcançada pelo direito à informação.

Se por um lado a recente proteção legal ao servidor *whistleblower* veio consolidar e fortalecer as iniciativas e ações existentes contra

---

<sup>15</sup> PEDREIRA, Anna Maria. **Direito Administrativo e o processo administrativo**; coord. CRETELLA, José, Neto. Coleção Completa, v.9. Rio de Janeiro: Forense, 2006, p. 111.

<sup>16</sup> ALEX, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização dos direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático**. Revista de Direito Administrativo, n. 217, p. 67-79, jul/set. 1999, p. 68-69.

ilegalidades, condutas imorais e corruptivas, por outro lado, foi perdeu-se uma oportunidade de ampliar o tema e melhor efetivá-lo.

## **Referências bibliográficas**

ALEX, Robert. **Colisão de direitos fundamentais e realização dos direitos fundamentais no Estado de Direito Democrático**. Revista de Direito Administrativo, n. 217, p. 67-79, jul/set. 1999.

ALVES, Léo da Silva. **Denúncia Anônima**. L & C – Revista de Licitações & Contratos. Ano III, nº 21, Consulex, março/2000, p. 18-19.

BARAGLI, Néstor, RAIGORODSKY, Nicolas. *Convención Interamericana contra la Corrupción: Implemantación de un eficaz instrumento internacional de lucha contra la corrupción*. 1 ed. Buenos Aires: Oficina Anticorrupción. Ministério da Justicia y Derechos Humanos, 2004.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. **Manual de Processo Administrativo Disciplinar - Apostila de Texto**, Brasília-DF, jul/2011.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Atlas, 2004.

G20 Anti-Corruption Working Group. *Action Plan. Action Point 7: Protection of Whistleblowers*, 2011.

MATTOS, Mauro Roberto Gomes de. **Tratado de Direito Administrativo Disciplinar**. Rio de Janeiro: América Jurídica, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 29. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 15. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

PEDREIRA, Anna Maria. **Direito Administrativo e o processo administrativo**; coord. CRETELLA, José, Neto. Coleção Completa, v.9. Rio de Janeiro: Forense, 2006.

RELATÓRIO FINAL. **Primeira Avaliação**. Comissão de Peritos da OEA. Mecanismo de Acompanhamento da Implementação da Convenção

Interamericana contra a corrupção. Documento SG/MESICIC/doc.168/05 rev. 4, 31 março 2006.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL, *Recommended draft principles for whistleblowing legislation*, 2009.

\_\_\_\_\_. *Whistleblowing: An Effective Tool in the fight against corruption*, 2010.