

CENTRO UNIVERSITÁRIO DO ESTADO DO PARÁ
ÁREA DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

LUIZA PESSOA OLIVEIRA DE SOUZA

O WHISTLEBLOWING COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO:
uma análise à luz dos princípios do regime democrático

BELÉM – PA

2018

LUIZA PESSOA OLIVEIRA DE SOUZA

O WHISTLEBLOWING COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO:
uma análise à luz dos princípios do regime democrático

Monografia apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de bacharel em Direito
do Centro Universitário do Estado do Pará
(CESUPA).

Orientadora: Profa. Dra. Juliana Rodrigues
Freitas

BELÉM – PA

2018

LUIZA PESSOA OLIVEIRA DE SOUZA

O WHISTLEBLOWING COMO INSTRUMENTO DE COMBATE À CORRUPÇÃO:

uma análise à luz dos princípios do regime democrático

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Direito do Centro Universitário do Estado do Pará (CESUPA).

Banca examinadora:

Aprovada em:

_____ - Orientadora
Prof. Dra. Juliana Rodrigues Freitas
Centro Universitário do Estado do Pará

_____ - Examinador
Prof. Adriano Carvalho Oliveira
Centro Universitário do Estado do Pará

A minha família.

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, agradeço ao meu bom Deus, que jamais me abandonou e sempre me abençoou com Graça infinda e imerecida. A Ele consagro tudo o que sou.

Agradeço aos meu pais, Edméa e Darlan, pelo amor imensurável, pelo suporte incondicional, pelos dignos valores a mim ensinados, por exemplos de integridade. Eles me ensinaram o caminho que devo andar e, assim como nas Escrituras, espero nunca me desviar dele. Espero honrar o privilégio de tê-los como bênçãos em minha vida. Por todos os ensinamentos e por todo o amor, obrigada.

A minha avó, Maria Nair, minha tia, Eliane, e meus irmãos de coração, João Pedro e Débora, por comporem o melhor lar em que poderia ter crescido. Agradeço, também, a minha família estendida, sempre unida em qualquer momento.

Agradeço a Carolina, Roberta e Yasmin, amigas duradouras que, apesar dos obstáculos e das rotinas cada vez mais pesadas, estiveram ao meu lado de alguma forma nos mais diversos momentos de minha vida, bem como agradeço a Kézia pela grande amizade construída nos últimos anos.

Agradeço a Carlos Yuri, pela companhia constante, pelo afeto e por todo apoio que sempre me dá.

Agradeço a Camilly, Denilson, Karla, Renann, Vitória e Alexandre, grandes amigos de faculdade e de vida. Sem eles, os dias não seriam tão recheados de alegria como o são.

Agradeço aos meus amigos da Defensoria Pública da União, especialmente Lorena, Bruna, Anatercia e Talyssa. Agradeço também aos grandes profissionais com quem tive contato neste órgão e no Ministério Público do Estado do Pará, pela cordialidade e pela constante inspiração.

Agradeço às amigas que fiz na Aliança Francesa, Beatriz, Jorge e Samyle, que, junto a Débora, tornaram a rotina mais leve em vários momentos. Agradeço, também, a esta instituição pelo ensino provido com excelência e pelos admiráveis professores e demais profissionais com quem tive contato.

Agradeço a todos os profissionais do CESUPA, pela constante solicitude, e, também, a própria instituição CESUPA, pelo ensino de qualidade e pelas oportunidades ofertadas ao longo da graduação, em especial a oportunidade de fazer parte dos Projetos Gero e Mundo Especial, pelos quais nutro grande apreço.

Agradeço aos excelentes professores que cruzaram meu caminho ao longo da graduação, em especial aos professores Arthur Laércio, Emília Farinha e Rafaela Neves. Deixo

um agradecimento especial a minha orientadora, Prof.^a Juliana Freitas, fonte de inspiração por ser grande profissional da área e também exemplo como mulher, e que aceitou me guiar nessa jornada.

Ora, se para haver democracia é preciso que pelo menos a maioria participe de algum modo, e para haver Estado que pelo menos uma minoria tenha presença política, então o pretense direito e não participar das coisas políticas não existe – já que destrói o próprio espaço comum aos homens. (RIBEIRO, 2017)

RESUMO

O presente trabalho possui como objetivo demonstrar em que medida o *whistleblowing* opera como instrumento de combate contra a corrupção à luz dos princípios da Democracia, levando em conta, principalmente, a importância da participação popular na vida política do Estado. Para tanto, serão analisados o conceito e modo de funcionamento do instituto na prática, com abordagem de legislações *whistleblowing* estadunidense, inglesa e francesa. Outrossim, serão analisados os institutos legais brasileiros que mais se aproximam no *whistleblowing*, quais sejam a colaboração premiada e a ação popular. Além disso, fundamental se fará a contextualização da participação popular na democracia do Estado, a partir da análise dos requisitos do processo democrático e das vantagens da democracia, com fulcro na literatura sobre teoria democrática. Ademais, será dado especial enfoque ao direito ao desenvolvimento, sendo a corrupção uma espécie de violação deste direito, cujo fomento em larga escala é consequência favorável da democracia. Demais disso, a presente monografia introduzirá brevemente o Projeto de Lei 4.850/2016, baseado no Projeto “Dez Medidas Contra a Corrupção” do Ministério Público Federal, que apresenta traços de uma legislação *whistleblowing*. Logo, a importância da pesquisa se dá na medida em que aponta mais um instrumento de combate à corrupção à luz da democracia, e que é ainda pouco conhecido no Brasil, podendo ser introduzido no ordenamento jurídico pátrio, uma vez que, como se conclui, o *whistleblowing* é, de fato, instrumento que atende requisitos do processo democrático, considerando fatores como participação popular e direito ao desenvolvimento.

Palavras-chaves: *Whistleblowing*. Democracia. Corrupção.

ABSTRACT

The following essay has the goal of demonstrating how whistleblowing functions as an instrument to combat corruption in the light of the principles of Democracy, especially considering the importance of popular participation in State's political issues. For this purpose, the concept and *modus operandi* of whistleblowing will be analysed, with an approach to American, British and French whistleblowing laws. Likewise, similar Brazilian legal mechanisms will be analysed, such as awarded collaboration and popular lawsuit. In addition, it will be fundamental to contextualize popular participation in State's democracy, employing democratic literature as groundwork. Furthermore, it will be given a special approach to right to development, since corruption is a kind of violation of this right, whose promotion in a broad range is a positive consequence of democracy. Moreover, the essay will briefly introduce the bill n. 4.850/2016, based on a Brazil's Federal Public Prosecutor's Office's project named « Ten Measures Against Corruption », which features traces of whistleblowing. Therefore, the present research is important inasmuch as it points out an instrument of combat against corruption in the light of democracy, given it is still a little-known mechanism in Brazil that could be introduced in its legal system, since whistleblowing is indeed an instrument that attends democratic process requirements, considering factors such as popular participation and right to development.

Keywords: Whistleblowing. Democracy. Corruption.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADC – Ação Direta de Constitucionalidade
ADI – Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Direito Fundamental
art. – Artigo
CIC – Convenção Interamericana contra a Corrupção
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CNUC – Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção
CP – Código Penal
CPP – Código de Processo Penal
CVM – Comissão de Valores Mobiliários
DNUDD – Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento
EUA – Estados Unidos da América
FCA – False Claims Act
LAP – Lei da Ação Popular
MPF – Ministério Público Federal
MPT – Ministério Público do Trabalho
MTE – Ministério do Trabalho e Emprego
n. – Número
OSHA – Occupational Health and Safety Administration
PIB – Produto Interno Bruto
PIDA – Public Interest Disclosure Act
PL – Projeto de Lei
PLS – Projeto de Lei do Senado
SEC – Securities and Exchange Commission
SOX – Sarbanes-Oxley Act

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	10
2 O WHISTLEBLOWING A PARTIR DA PREVISÃO NORMATIVA: UM ESTUDO SOB O PRISMA DA LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA E BRASILEIRA	12
2.1 LEGISLAÇÕES WHISTLEBLOWING ESTRANGEIRAS	14
2.1.1 Estados Unidos da América	14
2.1.1.1 <i>False Claims Act</i> – 1863.....	15
2.1.1.2 <i>Sarbanes-Oxley Act</i> – 2002	17
2.1.2 Reino Unido.....	19
2.1.3 França.....	19
2.2 OS ESPECTROS DO WHISTLEBLOWING NA LEGISLAÇÃO BRASILEIRA	21
2.2.1 A colaboração premiada	22
2.2.2 Ação Popular.....	24
3 DOS ALICERCES PRINCIPIOLÓGICOS DA DEMOCRACIA E OS IMPACTOS DO WHISTLEBLOWING	29
3.1 ASPECTOS DO PROCESSO DEMOCRÁTICO.....	30
3.2 AS VANTAGENS DA DEMOCRACIA	35
4 A CORRUPÇÃO COMO PONTO NEVRÁLGICO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE MEDIDAS LEGAIS ADOTADAS NO PAÍS	42
4.1 A CORRUPÇÃO COMO VIOLAÇÃO DO DIREITO AO DESENVOLVIMENTO	46
4.2 O PROJETO DE LEI 4.850/2016: DEZ MEDIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO.....	48
5 CONCLUSÃO.....	54
REFERÊNCIAS	56

1 INTRODUÇÃO

A corrupção não é um problema novo nos regimes políticos. Pelo contrário, toma corpo desde os princípios das organizações, regimes políticos e relações sociais ao redor do mundo e no desenvolver da História. Nesse sentido, há autores que, inclusive, apontam o desenvolvimento das práticas corruptivas separando-as em dois períodos: o primeiro referente a uma corrupção muito mais ligada aos costumes e padrões sociais; e o segundo relacionado ao furto da coisa pública (RIBEIRO, 2017).

Qualquer que seja o viés da corrupção encontrado nos regimes políticos, é de fundamental importância a construção e adoção de medidas que se imponham como instrumentos de combate a este mal.

Nesse sentido, o *whistleblowing* se mostra como instrumento que pode ser utilizado no combate à corrupção. Contudo, antes mesmo de observar a eficácia do instituto, deve-se analisar a perspectiva democrática no qual o mesmo se insere, tendo em vista que o instituto possibilita a participação do cidadão comum na vida política do Estado – sendo este um aspecto principal e muito caro à Democracia.

Desse modo, a aplicação do instituto deve levar em conta, acima de tudo, os princípios do regime democrático, tais que elevam o povo à condição de real detentor do poder político, apontando-se, aqui, a necessidade da participação popular na vida política do país com base nos ideais de cidadania. Inolvidável ressaltar o caráter ético da responsabilização e das relações sociais, visto que

Tal como a ética submete cada um de nós à exigência de que se torne sujeito, de que assuma a responsabilidade por seus atos, a política exige dos mesmos indivíduos que sejam sujeitos responsáveis, com seus pares e ímpares, por este mundo sendo construído pelos humanos. (RIBEIRO, 2017)

Isso ressalta a ideia da democracia a partir do ideal de vida em comunidade, almejando a prosperidade e paz alcançadas pelo respeito – que deve se refletir em todos os campos, tais quais relações interpessoais e relações entre o indivíduo e o ente estatal.

Ressalte-se que o instituto ainda é pouco conhecido no Brasil, mas já é de grande valia em ordenamentos estrangeiros, que têm suas próprias previsões tanto legislativas quando judiciárias, podendo ser introduzido no ordenamento jurídico brasileiro, a partir de uma análise sob o enfoque da democracia – como pretende fazer o presente trabalho.

Assim, o trabalho proposto visa propiciar noções sobre o *whistleblowing*, instituto ainda pouco comentado no Brasil, justificando-se pela busca constante por instrumentos que auxiliem

no combate conta a corrupção arraigada nos regimes políticos – tendo por fundamento, acima de tudo, os princípios basilares da Democracia.

Para isso, pretende-se analisar como opera o *whistleblowing* na condição de instrumento de combate à corrupção, salientando-se a importância da participação popular na vida política do país à luz dos ideais democráticos e solidificando o entendimento primordial de que do povo emana todo o poder.

Além disso, demonstrar-se-á a importância da compreensão da corrupção como violação do direito ao desenvolvimento, que faz parte do grupo de direitos humanos. Logo, corrupção nada mais é que violação aos direitos humanos. Nesse sentido, deve ser combatida através de instrumentos válidos e que deem preferência à participação popular na política a partir dos ideais democráticos.

Ademais, o conceito e a aplicabilidade prática do *whistleblowing* serão analisados, especialmente à luz de três legislações *whistleblowing* estrangeiras: estadunidense, britânica e francesa. Assim, busca-se alcançar o entendimento sobre o que é a prática do *whistleblowing* em favor do Estado, para que se combata a corrupção.

Além disso, serão ressaltadas as diferenças entre o *whistleblowing* e os institutos brasileiros da delação premiada e ação popular, visto que estes guardam certas semelhanças com o primeiro, sem, contudo, serem moldados plenamente à forma daquele. Para isso, deve-se observar a previsão legislativa de cada um desses institutos, pondo, também, em evidência, o modo através do qual ambos são postos em prática.

Assim, será realizada uma contextualização da participação popular na democracia do país, denotando sua importância para que se alcance plenamente os ideais democráticos. Nesse sentido, não se pode deixar de ressaltar a importância da participação do povo nos processos de vigilância da vida política do Estado, especialmente no que tange ao uso do dinheiro público e demais meios institucionais do Estado onde a corrupção pode se configurar.

2 O WHISTLEBLOWING A PARTIR DA PREVISÃO NORMATIVA: UM ESTUDO SOB O PRISMA DA LEGISLAÇÃO ESTRANGEIRA E BRASILEIRA

O primeiro passo para analisar em que medida o *whistleblowing* é capaz de atender aos ideais de participação popular na Democracia, é entender o que é o instrumento em si. Portanto, este capítulo será dedicado à compreensão do que é o *whistleblowing*, sua previsão legal ao redor do Globo e até mesmo a diferença que separa o referido método dos instrumentos brasileiros de delação premiada e ação popular.

Em tradução livre, *whistleblowing* significa algo como “soar o apito”. Nas circunstâncias da realidade fática, soar o apito pode significar um pedido de socorro, um sinal qualquer ou ter outra finalidade. Pode, também, significar nada e ser apenas um som emitido através do pequeno instrumento. Fato é que soar o apito chama atenção para alguém ou algo. No caso do método *whistleblowing*, não é diferente, uma vez que um sinal é emitido “por meio do apito” – e esse sinal significa que os negócios não têm andado na retidão da legalidade.

O *whistleblowing* se perfaz na divulgação ou denúncia – aqui em seu sentido mais primário – voluntária de atos ilícitos por membros de uma organização. Tal divulgação pode ser feita tanto a autoridades internas da própria organização (gerentes, CEOs, etc), o que seria o caso do *whistleblowing* interno, quanto a uma autoridade externa pública ou governamental, ato que se classificaria como *whistleblowing* externo (BOUVILLE, 2017).

Ainda sob a perspectiva do *whistleblowing* externo, poderíamos encaixar a divulgação pública dos atos ilícitos ou informações confidenciais sobre ações potencialmente nocivas ou ilegais. Logo, pode-se dizer que o *whistleblowing* é basicamente a revelação de práticas irregulares e transgressões de legalidade.

O método tem ganhado atenção ao redor do mundo, tendo em vista que a comunidade internacional se inseriu na luta contra a corrupção. Além disso, diversos casos de *whistleblowing* causaram grande comoção mundial, em virtude do vazamento massivo de informações confidenciais que puseram em xeque a legitimidade de ações das grandes potências – como os EUA. Os casos mais emblemáticos nesse sentido foram dois: o WikiLeaks, criado por Julian Assange, e o vazamento de informações confidenciais realizado por Edward Snowden.

O WikiLeaks é uma organização internacional sem fins lucrativos que promove a divulgação de informações secretas através de fontes anônimas. O website foi lançado em 2006 e Julian Assange, um programador de computadores australiano, é geralmente apontado como o fundador do site.

Mesmo tendo sido criado em 2006, o WikiLeaks só ganhou notoriedade em 2010, quando houve a publicação de uma série de informações confidenciais providenciadas por Chelsea Manning, ex-integrante do Exército Americano, que tinha acesso a dados confidenciais em virtude do trabalho que realizava. As informações divulgadas incluíam arquivos secretos ligados a operações militares americanas no Oriente Médio (e.g. Iraque, Afeganistão) além de documentos diplomáticos enviados pelo Departamento de Estado dos Estados Unidos.

Outro caso que gerou polêmica em torno das atividades do Governo norte-americano iniciou-se com o *whistleblowing* realizado por Edward Snowden. À época, Snowden, que trabalhava como administrador de sistemas em uma empresa que prestava serviços à *National Security Agency* – NSA, revelou ao público que a referida agência de segurança monitorava telefonemas, e-mails e mensagens em geral a partir do acesso garantido aos servidores de nove das maiores empresas atuantes no ramo cibernético. A divulgação dessas informações abalou a credibilidade das ações do Governo estadunidense, uma vez que a intimidade de milhares de indivíduos estava sendo violada sem qualquer autorização.

Enfim, os dois casos foram imensamente representativos sobre o papel dos *whistleblowers* na divulgação de informações pertinentes ao povo – uma vez que, mesmo que as informações vazadas fossem secretas, as mesmas afetaram sobremaneira o povo não apenas norte-americano, mas a população mundial como um todo, dado que os EUA é a maior potência geopolítica e econômica mundial.

Ressalta-se que a discussão sobre a prática do *whistleblowing* também gira em torno de seus aspectos morais e de proteção do *whistleblower*. Dentro da ética corporativista, por exemplo, questiona-se a legalidade da prática tendo em vista que “*whistleblowers* são frequentemente vinculados pelo dever de lealdade – contratual ou estatutário – que limita seus direitos de ‘soprar o apito’, uma vez que tal dever os obriga à confidencialidade até certo ponto” (THÜSING; FORST, 2016, tradução nossa)¹.

Ademais, existe a pulsante necessidade de proteger o *whistleblower* contra quaisquer atos de retaliação pela divulgação das informações às quais teve acesso. Não é à toa que algumas legislações evidenciam uma compensação financeira concedida àqueles que agem na condição de *whistleblower*.

Além disso, interessante observar que em alguns casos, a exemplo dos EUA, as ações iniciadas por conta de *whistleblowing* remanescem na condição de *sealed cases*, isto é, casos

¹ “Whistleblowers are often bound by a contractual or statutory duty of loyalty which limits their right to blow the whistle, as it obliges them to confidentiality to a certain extent”.

que correm sob segredo de justiça, até que o Governo decida sobre a sua intervenção – justamente para que se proteja a identidade do *whistleblower*. Contudo, não é o que se pretende discutir aqui.

Quanto à essência do *whistleblowing*, segundo Roberta Ann Johnson (apud SCHULTZ, HARYTYUNYAN, 2015), o *whistleblowing* possui 4 (quatro) características principais em sua formação, quais sejam: trata-se de um ato individual para trazer à público uma informação; tal informação é divulgada para alguém de fora da organização na qual trabalha o denunciante; o ato ilícito divulgado deve ser de alguma relevância; e o denunciante é membro da organização que tem conduta ilícita, não podendo ser um terceiro do público, sem que o *whistleblower* participe dos esquemas de corrupção.

Assim, de posse do conhecimento básico acerca da essência do *whistleblowing*, interessante observar de que forma essa prática é instrumentalizada nas mais diversas disposições legais ao redor do mundo. Nesse sentido, a próxima seção será destinada a análise de algumas legislações *whistleblowing* estrangeiras, para que, após, possa ser observada a realidade brasileira.

2.1 Legislações *whistleblowing* estrangeiras

Diversos países adotaram o *whistleblowing* como prática efetiva dentro de seus quadros legislativos, sob diversas formas processuais – mas sempre de acordo com o espectro e as regras fundamentais da prática. Dentre os países com sólida legislação e jurisprudência, podemos citar Canadá, Holanda, o Reino Unido, Estados Unidos, Alemanha, França, Japão e outros (THÜSING; FORST, 2016).

Na presente obra, serão introduzidas as disposições legais que permitem a prática do *whistleblowing* nos EUA (com a legislação mais antiga sobre o tema), no Reino Unido (com uma das mais sofisticadas leis) e na França, que possui material novo sobre o tema e permite a exploração da aplicação do *whistleblowing* dentro de um sistema jurídico fundamentalmente *civil law*.

2.1.1 Estados Unidos da América

Com uma das mais antigas e eficazes legislações sobre *whistleblowing* em vigência atualmente, os EUA se destacam no cenário mundial no que concerne a esse instrumento. Isso se deu em virtude de uma sucessão de eventos de grande impacto na economia e política norte-

americana, como o escândalo de Watergate e a própria Guerra no Iraque, que apontaram a importância do auxílio de *whistleblowers* para evitar fraudes e despesas vultuosas (THÜSING; FORST, 2016). Nesse sentido, fundamental destacar duas importantes leis estadunidenses que versam sobre o *whistleblowing*: o *False Claims Act* e o *Sarbanes-Oxley Act*.

2.1.1.1 *False Claims Act* – 1863

O *False Claims Act*, doravante denominado FCA, é uma lei federal norte-americana aprovada em 1863 pelo Congresso estadunidense, criada no contexto da Administração de Lincoln – mais exatamente durante a Guerra Civil – tendo como alvo inicial os fornecedores de bens ao Exército da União que fraudavam aquela Administração, de forma que tais fornecedores pudessem ser responsabilizados pelas práticas corruptivas por eles cometidas. Desse ponto, o FCA pode ser entendido como um instrumento de responsabilização daqueles – sejam pessoas físicas ou jurídicas – que cometem fraude contra o Governo Americano.

Para além da mera previsão de responsabilização, o FCA permite, a partir de uma emenda feita em 1986, ainda, que cidadãos comuns ajuízem ação por violações àquela lei federal em favor do Governo. Tais ações recebem o nome de “*qui tam*”, abreviação da expressão latina “*qui tam pro domino rege quam pro se ipso in hac parte sequitur*”, isto é, “quem processa em favor do rei, processa também em favor de si mesmo”.

Nota-se, pela expressão, que dizer que ajuizar uma ação em favor do Governo também é ajuizar em favor de si mesmo compreende a ideia democrática de governo do povo, de que o povo governa, de fato. Ora, um processo em favor do Governo compreende um processo em favor do próprio povo, visto que ele próprio será beneficiado – e não apenas as instituições do Estado.

Um dos setores econômicos nos quais os casos *qui tam* são bastante proeminentes é o da saúde – cerca de 90% desses casos concernem a fraudes nesse âmbito (THÜSING; FORST, 2016). Tanto é que gigantes como a Pfizer², do ramo farmacêutico, já foram submetidas ao escrutínio de casos iniciados por conta de *whistleblowing*. Nessa mesma toada, a companhia norte-americana Omnicare chegou a ser alvo de mais de uma ação ajuizada sob a égide do FCA³.

² E.g. *United States ex rel. Kieff and LaCorte v. Wyeth and Pfizer, Inc.*, Nos. 03-12366 and 06-11724-DPW (D. Mass.)

³ E.g. *United States ex rel. Gale v. Omnicare (N.D. Ohio)*

Ao possibilitar os casos *qui tam*, o FCA permite que cidadãos realizem denúncias e ajuízem as respectivas ações em casos de fraude ao Governo americano. Dentro do FCA, os casos *qui tam* encontram-se regulados a partir do §3730(b) da referida lei, de onde podemos destacar certos aspectos procedimentais.

Deve-se ressaltar que o próprio FCA será violado caso uma pessoa submeta a apreciação do Judiciário demanda falsa quando sabe da inverdade contida na referida demanda. Assim sendo, a lei ainda define em que situações se supõe que há conhecimento da falsidade da informação, quais sejam: i) conhecimento de fato; ii) ignorância da verdade ou falsidade da informação; e iii) desconsideração imprudente da verdade ou falsidade da informação.

Nesse sentido, interessante observar que as previsões dentro do FCA levam em consideração a necessária boa-fé do autor da ação, para que a própria denúncia não caia na responsabilização da referida lei.

Além disso, o FCA traz uma série de vedações ao cidadão, circunstâncias nas quais ele não poderá ajuizar uma ação *qui tam*, quais sejam algumas delas: i) caso uma outra ação do mesmo tipo concernente a mesma conduta já tenha sido ajuizada; ii) a denúncia é sobre conduta que já tenha sido ampla e publicamente divulgada, salvo se o cidadão autor tenha sido de fato a fonte original dessa informação; e outras hipóteses.

A ação também deve respeitar os limites de prescrição. Nesse sentido, deve ser ajuizada dentro de um período de 6 anos da data do ato ilícito ou 3 anos a partir do momento em que o Governo deveria saber acerca dos fatos materiais para propositura da referida ação. Assim, nenhuma ação deverá ser ajuizada para além desses limites estabelecidos pelo FCA, que, diante do caso concreto, são estudados pelos próprios juízes para determinação de qual deles será aplicado (THÜSING; FORST, 2016).

Preenchidos os critérios, ao ajuizar a ação, que passará a ser reconhecida como *qui tam*, o cidadão será então chamado de *relator*. Ressalte-se que a demanda e todas as informações pertinentes ao caso devem ser apresentadas ao *US Attorney* (equivalente ao brasileiro Procurador da República, em matéria de função) da jurisdição onde foi ajuizada a ação, e também deve chegar ao *Attorney General of the United States* – que, em comparação com o Brasil, tem funções equivalentes tanto ao de Ministro da Justiça, quanto de Procurador Geral da República e Advogado Geral da República.

Essa ação correrá em segredo justiça por 60 dias iniciais, período no qual o Governo deve investigar as alegações do *relator*. Em alguns casos, o Governo não consegue finalizar as investigações no prazo assinalado, pelo que pode ser requerida a prorrogação do período de

segredo de justiça, a fim de que as referidas investigações sejam encerradas. Com a finalização das investigações, o Governo estabelece se participará ou não da ação.

Caso o Governo decida pela sua participação na ação, ele passará a ser o principal responsável por levar o processo adiante, da perspectiva do polo ativo da ação. A partir desse ponto, o Estado poderá tanto pedir a desistência da ação ou, ainda, realizar acordo. Em ambos os casos, o *relator* deve ser ouvido. Caso o próprio *relator* requeira a desistência ou realização de acordo no âmbito dessa ação, será necessário consentimento do Governo.

Sobre a compensação financeira dada ao *whistleblower* nos casos *qui tam*, importante observar que ela existe mesmo que a ação seja resolvida através de acordo. Nessas situações, o *relator* pode ganhar de 15% a 30% do total da soma recuperada através da ação. Já se a ação correr seu curso ordinário, somada à participação do Governo, o *whistleblower* poderá receber entre 15% a 25% da soma recuperada, dependendo do nível de contribuição. (THÜSING; FORST, 2016)

Ainda sobre as emendas realizadas ao FCA em 1986, é interessante ressaltar que elas

[...] significantly strengthened the FCA by increasing the share of the pot that whistleblowers receive, granting employment protection to employees who file *qui tam* suits, and by reducing the level of proof required to support fraud to ‘actual knowledge’, ‘deliberation ignorance’, or ‘reckless disregard’ (THÜSING; FORST, 2016, p. 286)

Interessante observar que ao passo em que a compensação financeira aumentou com a emenda de 1986, aumentaram também os números de denúncias feitas no contexto do FCA: de uma média de 06 denúncias por ano, o número cresceu para quase 02 por dia no ano de 1999. (THÜSING; FORST, 2016).

Mesmo assim, é fundamental salientar que, sob a égide do FCA, a colaboração dos *whistleblowers* permitiu ao governo dos EUA recuperar uma soma de cerca de US\$ 17 bilhões do erário público até setembro de 2013. Em face desse sucesso, muitos estados norte-americanos replicaram a lei federal para que houvesse esse tipo de proteção a nível estadual.

Outrossim, o FCA permite ao cidadão comum expor prática corruptas no âmbito das relações econômicas com o Governo, além de permitir a recuperação de grandes somas de dinheiro ligadas à corrupção denunciada, sem deixar de “premiar” o *whistleblower* pela sua atitude de cooperação para com o ente estatal.

2.1.1.2 Sarbanes-Oxley Act – 2002

No início da década de 2000, escândalos financeiros sobre grandes empresas estadunidenses vieram à tona graças à atuação de *whistleblowers*. Dentre esses casos, pode-se destacar a Enron, gigante do setor de energia elétrica, e a WorldCom, de telecomunicações.

Ambas as empresas faliram com rombos bilionários, ao maquiarem seus lucros quando, na verdade, os prejuízos financeiros eram enormes. A Enron, por exemplo, escondeu por muito tempo a existência de um rombo de, no mínimo, US\$ 1,5 bilhão, segundo matéria jornalística publicada pela Agência Estado em 07 de fevereiro de 2002. Na mesma toada, a WorldCom chegou ao fim de suas atividades com um rombo de US\$ 4 bilhões (HORTA, 200-?).

A conduta dessas empresas, gigantes multimilionárias de dois setores norte-americanos, gerou desconfiança nos balanços realizados pelas empresas como um todo, abalaram o mercado e afastaram investidores estrangeiros.

Diante desse cenário de desconfiança, o Senado americano rapidamente aprovou a lei Sarbanes-Oxley, doravante denominada SOX, que recebeu esse nome após assinatura do senador Paul Sarbanes e do deputado Michael Oxley. A lei busca proteger em maior escala os *whistleblowers* diante dos códigos de ética corporativista, para que os atos ilícitos nesse âmbito possam ser reportados sem medo de retaliação – tal que foi criminalizada.

Além disso, a lei, ao objetivar que o mercado voltasse a confiar nos balanços empresariais, regulou uma série de condutas voltadas a auditorias internas – justamente para que os escândalos financeiros não voltassem a se repetir em grande escala, como havia ocorrido anteriormente.

A SOX, em seus termos voltados ao corporativismo, muito se aproxima à legislação trabalhista brasileira, que permite aos trabalhadores a denúncia de irregularidades trabalhistas a órgãos de fiscalização: nos EUA, ao *Occupational Health and Safety Administration* – OSHA e ao *Securities and Exchange Commission* – SEC (correspondente à Comissão de Valores Mobiliários – CVM brasileira); no Brasil, ao Ministério Público do Trabalho – MPT e ao Ministério do Trabalho e Emprego – MTE.

Ainda no cenário norte-americano, interessante ressaltar a existência da *Whistleblowers Protection Act of 1989*, lei federal que busca dar, assim como o próprio nome já deixa evidenciado, proteção aos *whistleblowers* contra quaisquer tipos de violações ou retaliações em virtude da divulgação de informações. Essa lei, juntamente às outras já mencionadas, forma uma intrincada rede de possibilitação do *whistleblowing* nos EUA, buscando também garantir a proteção do *whistleblower* contra retaliações – que, muitas vezes, desmotivam cidadãos a realizarem denúncias sobre *wrongdoings*.

2.1.2 Reino Unido

No Reino Unido, há o *Public Interest Disclosure Act* – PIDA, de 1998. Essa lei serviu de complemento ao *Employment Rights Act* – ERA para dar proteção aos *whistleblowers* contra quaisquer tipos de retaliação em virtude da divulgação de atividades ilícitas e danosas do empregador. A lei, que entrou em vigor no dia 02 de julho de 1999, é considerada uma das mais sofisticadas no quesito de proteção ao *whistleblower*.

O projeto da lei nasceu da análise de inúmeros escândalos e desastres trabalhistas nas décadas de 1980 e 1990. Tal análise foi realizada pela *Public Concern at Work*, uma entidade que busca a transparência nas relações trabalhistas. Portanto, a lei busca, bem como todas as outras disposições legais nesse sentido, a denúncia de condutas ilícitas no âmbito de empresas.

As condutas abordadas pelo PIDA como passíveis de denúncia são, segundo a referida lei, as seguintes: a) práticas criminosas; b) não-cumprimento de obrigações legais; c) injustiça; d) quando a saúde ou segurança de um indivíduo são postas em risco; e) quando o ambiente é danificado; e f) quaisquer outras condutas relativas às práticas anteriores. Saliente-se que a denúncia pode não ser apenas sobre fato que já ocorreu, mas também sobre fato que está ocorrendo ou que tem altas chances de ocorrer.

Para isso, o PIDA também traz como critério fundamental a boa-fé do *whistleblower*, na linha de tantas outras legislações, de tal sorte que a divulgação da informação como um todo é protegida caso haja razoabilidade na mesma. Além disso, o *whistleblowing* pode se dar tanto na esfera interna, direcionado a gerentes ou diretores da empresa, quanto pode ser direcionado à esfera externa – como para a polícia.

2.1.3 França

No processo de criação da *Sarbanes-Oxley Act* – SOX, abordada em tópico anterior, apontou-se o sistema francês de *whistleblowing* como inspiração. Contudo, o referido sistema francês apresenta diversas diferenças com a lei estadunidense.

Em primeiro plano, importante observar que o *whistleblowing* na França foi visto inicialmente com maus olhos, em virtude das ocupações na época da Segunda Guerra Mundial. Os eventos daquela época marcaram a França de forma tal que, hoje em dia, mesmo com aceitação cada vez maior do *whistleblowing*, ainda deve-se ter cuidado com o termo utilizado – é muito mais salutar utilizar da expressão “denúncia” ao invés de “delação”.

Importante observar que, na França, o sistema de *whistleblowing* aceita tanto o *whistleblowing* interno quanto externo, não havendo necessidade de esgotar a via interna ou administrativa para que então se possa recorrer a autoridades externas ou ao Judiciário. Isso difere do modelo estadunidense trazido pela SOX, na qual visa-se primeiramente o esgotamento das vias internas de denúncia, para posterior busca de ajuda externa, caso a primeira via não renda frutos.

Nessa toada, saliente-se que o *whistleblowing* interno serve como um meio de aumentar o controle sobre as condutas dentro das empresas, uma vez que “cada empregado é como um cão de guarda, capaz de reportar qualquer violação por ele testemunhada; portanto, qualquer pessoa que presencie a violação pode soprar o apito; os sistemas de *whistleblowing* interno objetivam detectar a violação mais rapidamente, possibilitando uma resposta mais eficaz” (THÜSING; FORST, 2016, tradução nossa)⁴

Ressalte-se que os sistemas de *whistleblowing* internos na França são construídos pelos próprios empregadores, que definem as formas de denúncia dentro da empresa e, também, as penalidades aplicáveis. Além disso, importante destacar os setores específicos de incidência do *whistleblowing* no sistema francês, quais sejam saúde pública, meio-ambiente e crimes econômicos.

Acima de tudo, o sistema de *whistleblowing* na França garante a proteção do denunciante partindo de três premissas básicas: confidencialidade da identidade do denunciante, liberdade de expressão e não-discriminação. Quanto à confidencialidade da identidade, não significa dizer que a informação será dada sob o véu do anonimato, mas que, divulgada a informação, a identidade do *whistleblower* pode ser protegida em face daquele contra quem corre a denúncia.

Além disso, a liberdade de expressão se configura como o elemento básico que possibilita ao denunciante soprar o apito. Daí decorre, também, o fato de o *whistleblowing* não ser exatamente obrigatório no sistema francês, uma vez que “reconhecer a liberdade de uma pessoa dá a ela a chance de exercê-la ou não, mas ninguém pode ser forçado a exercer uma liberdade” (THÜSING; FORST, 2016, tradução nossa)⁵. Contudo, no âmbito das relações entre indivíduo e Estado no sentido de conhecimento da *res* pública e combate contra a corrupção, tal ideia acaba por contrapor-se ao ideal democrático de participação popular, uma vez que não

⁴ “Each employee is like a watchdog, able to report any violation they witnessed. Therefore, any person witnessing the violation can blow the whistle. Indoor whistleblowing systems aim at spotting the violation faster, enabling a more effective response”

⁵ “Recognizing one’s freedom gives this person the option to exercise it or not, but no one can be forced to exercise a freedom”.

há que se falar que a atividade estatal não concerne ao povo e, justamente por isso, não se pode alegar o direito de não participar das coisas públicas (RIBEIRO, 2017), ideia que será aprofundada no próximo capítulo.

Certamente que a liberdade de expressão garantida ao denunciante não o exime de arcar com as consequências do abuso de tal liberdade, de tal sorte que existem limitações ao *whistleblowing*. Nessa toada, o denunciante fica impedido de realizar denúncias com teor difamatório, além de proferir insultos ou quaisquer alegações que firam a honra daquele que está sendo acusado.

Em se tratando do acusado, a legislação francesa consegue inovar ao garantir proteção não apenas ao denunciante, mas também ao acusado – uma vez que o legislador francês considera que as outras disposições legais sobre *whistleblowing* ao redor do mundo são bastante flexíveis em relação ao *whistleblower*.

The originality of the French system also and most importantly comes from the protection granted to the accused person. Employers are dissuaded from implementing systems, which might facilitate denunciation. The accused person must also have access to the elements of the whistleblowing, which allows them to prepare their defence. Indeed, the French model is grounded on a sense of mistrust towards whistleblowing, which has brought public authorities to search for a balance between the protection of the whistleblower and the protection of the accused person. (THÜSING; FORST, 2016)

Ao final, no conflito entre os direitos dos denunciante, empregados, acusados, empregadores e as relações contratuais incluindo confidencialidade, cabe ao juiz “ponderar o interesse público pela revelação e o interesse da companhia pelo sigilo das informações” (THÜSING; FORST, 2016, tradução nossa).

2.2 Os espectros do *whistleblowing* na legislação brasileira

A legislação brasileira, a despeito das práticas internacionais nesse sentido, é omissa quanto à prática do *whistleblowing* no país. Algumas leis esparsas, como a Lei n. 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei n. 8.112/1990, abordam a não responsabilização de servidores que informam a autoridades superiores sobre irregularidades das quais tenham conhecimento – contudo, isso se restringe aos servidores públicos e não há sequer regulamentação de procedimentos a serem adotados.

Logo, apesar de não contar com a previsão da prática do *whistleblowing*, o ordenamento jurídico brasileiro apresenta certos institutos que parecem, em um primeiro e incauto olhar, se

aproximar do *whistleblowing* já discutido neste capítulo. Dentre tais institutos, podemos destacar o instituto da colaboração premiada e a previsão constitucional da ação popular.

2.2.1 A colaboração premiada

Em tempos de Operação Lava-Jato e outras operações federais e estaduais que buscam desmantelar ciclos viciosos de corrupção, ainda que recheadas de irregularidades processuais e mesmo de violações a garantias constitucionais, muito se ouve falar em delação premiada. Inúmeros políticos e empresários investigados no seio de tais operações buscaram acordos de delação com intuito de livrarem-se de penas mais severas. Mas o que seria exatamente a colaboração premiada e onde ela se encontra no ordenamento jurídico brasileiro?

A delação ou colaboração premiada é instituto do direito processual penal, que consiste em um tipo de acordo entre acusação e defesa através do qual um dos réus ocupará um posto de colaborador, comprometendo-se a revelar informações importantes sobre o funcionamento de determinada organização criminosa. Em troca, o colaborador tem sua pena atenuada.

Afirma-se que o instituto da delação premiada se aplica primordialmente ao âmbito das organizações criminosas, tendo em vista que, atualmente a referida colaboração encontra-se prevista na Lei 12.850/2013 – a Lei de Organizações Criminosas. A referida lei surgiu como fruto de um trabalho judicial longo no combate à criminalidade organizada. Nesse sentido, a lei define a organização criminosa nos seguintes termos:

Art. 1º Esta Lei define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal a ser aplicado.

§ 1º **Considera-se organização criminosa a associação de 4 (quatro) ou mais pessoas estruturalmente ordenada e caracterizada pela divisão de tarefas, ainda que informalmente, com objetivo de obter, direta ou indiretamente, vantagem de qualquer natureza, mediante a prática de infrações penais cujas penas máximas sejam superiores a 4 (quatro) anos, ou que sejam de caráter transnacional.** (grifo nosso)

A seção I do capítulo II da referida lei se destina justamente a regular a colaboração premiada, que servirá à instrução penal, sendo que dela deve advir um ou mais dos resultados previstos no artigo 4º da Lei, quais sejam: identificação dos demais coautores e partícipes da organização criminosa e das infrações penais por eles praticadas; a revelação da estrutura hierárquica e da divisão de tarefas da organização criminosa; a prevenção de infrações penais decorrentes das atividades da organização criminosa; a recuperação total ou parcial do produto

ou do proveito das infrações penais praticadas pela organização criminosa; e a localização de eventual vítima com sua integridade física preservada.

O acordo de colaboração premiada é sigiloso até o recebimento da denúncia, e o colaborador tem certos direitos e garantias a serem observados, nos termos do artigo 5º, senão vejamos:

Art. 5º São direitos do colaborador:

I - usufruir das medidas de proteção previstas na legislação específica;

II - ter nome, qualificação, imagem e demais informações pessoais preservados;

III - ser conduzido, em juízo, separadamente dos demais coautores e partícipes;

IV - participar das audiências sem contato visual com os outros acusados;

V - não ter sua identidade revelada pelos meios de comunicação, nem ser fotografado ou filmado, sem sua prévia autorização por escrito;

VI - cumprir pena em estabelecimento penal diverso dos demais corréus ou condenados.

Ressalte-se que a colaboração premiada pode ocorrer em qualquer fase da persecução criminal, e o colaborador deve renunciar ao direito ao silêncio – este amparado pelo princípio processual penal de *nemo tenetur se detegere* – em prol de assumir o compromisso legal de dizer a verdade.

Quanto a contrapartida pela prestação de informações, o colaborador pode ter a pena privativa de liberdade reduzida em até 2/3 (dois terços), ou tê-la substituída por restritiva de direitos, ou, ainda, pode ao colaborador ser concedido perdão judicial. Ressalte-se que o §1º do artigo 4º da Lei adverte que “em qualquer caso, a concessão do benefício levará em conta a personalidade do colaborador, a natureza, as circunstâncias, a gravidade e a repercussão social do fato criminoso e a eficácia da colaboração”. É resguardada, ainda, a possibilidade de rescisão do acordo de colaboração, pelo que as “as partes podem retratar-se da proposta, caso em que as provas autoincriminatórias produzidas pelo colaborador não poderão ser utilizadas exclusivamente em seu desfavor”.

Nesse diapasão, Frederico Valdez Pereira (2011) considera que

não há que se falar de algum dever fundamental de o investigado contrapor-se à pretensão punitiva, pelo contrário, na condição de sujeito processual o acusado pode, desde que livre e consciente e devidamente informado das consequências da sua escolha, optar por colaborar com a justiça com vista à obtenção de benefício no plano da punição.

Assim, apesar de guardar semelhança com o *whistleblowing* no aspecto de que há a divulgação de práticas ilícitas, em muito podem ser distinguidos o instituto brasileiro da

colaboração premiada com a prática do *whistleblowing* – tanto a nível processual formal quanto material, tomando por base os casos *qui tam* da jurisprudência norte-americana.

Em primeiro lugar, pode-se destacar que o instituto brasileiro da delação ocorre unicamente dentro do processo penal e, mais especificamente ainda, dentro da criminalidade organizada, ainda que existam modalidades de colaboração premiada em tantas outras disposições legais (DIPP, 2015). Nesse sentido, a colaboração é feita por réu ou acusado dentro da ação penal correlata e se manifesta através de quaisquer dos resultados previstos no artigo 4º, mencionados anteriormente.

Além disso, a figura principal da delação premiada, qual seja, o colaborador, é acusado na ação penal – isto é, faz parte da organização criminosa sobre a qual revelará informações sobre atuação e outros. Isso é diametralmente oposto ao que ocorre nos casos *qui tam* e em outras jurisprudências, levando em consideração mesmo os critérios do *whistleblowing* alinhados por Roberta Ann Johnson e citados anteriormente, segundo os quais o *whistleblower* deve ser pessoa externa às condutas ilícitas.

Dessa forma, percebe-se, a partir de análise mais detalhada, que, apesar de parecerem semelhantes em um primeiro momento, o instituto brasileiro da delação premiada deixa de se assemelhar, em grande escala, ao *whistleblowing*.

2.2.2 Ação Popular

A constituição brasileira de 1988 prevê a ação popular segundo critério analítico e abrangente (MANCUSO, 2001) na qual qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência.

É válido ressaltar que a ação popular não é instituto jurídico exatamente novo no ordenamento brasileiro. A Constituição de 1824 já preconizava que, em face de crimes contra o patrimônio público e a moralidade administrativa – tais como suborno, peculato e outros –, poderia ser ajuizada ação popular por qualquer do povo.

Já na Constituição de 1934, a ação popular renovou-se sob a circunstância de que “qualquer cidadão [seria] parte legítima para pleitear a declaração de nulidade dos atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados ou dos Municípios”.

Importante observar que a ação popular não resistiu aos intentos do Estado Novo que se concretizaram com a outorga da Constituição de 1937, criada sob a égide da Era Vargas, na

qual o referido instituto deixou de existir a nível constitucional. Contudo, não demorou muito para que a ação voltasse a figurar nesse nível, vez que na Constituição de 1946, em seu artigo 141, §. 38, era assegurado a qualquer cidadão a legitimidade “para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos do patrimônio da União, dos Estados, dos Municípios, das entidades autárquicas e das sociedades de economia mista. ”

Tendo permanecido no seio constitucional desde então, a ação popular é regulada, ainda, pela lei n. 4.717/65, a Lei da Ação Popular, que foi recepcionada pela Constituição Federal de 1988.

Percebe-se que aqui também existe o critério de boa-fé que existe em outras legislações ao redor do globo, como já exemplificado e explicado. Além disso, podemos observar que a ação popular é dirigida a anulação de ato lesivo a esferas específicas da vida pública, sendo que a maioria dessas esferas deve ser estreitamente relacionada ao próprio Estado. Ou seja, não há exatamente a ideia de divulgação de irregularidades que ocorrem dentro de empresas particulares, ainda que tenham contato com o governo como no caso das empreiteiras e demais empresas contratadas.

Importante ressaltar que, ainda que as esferas abrangidas pela ação popular sejam deveras específicas, houve uma ampliação do objeto da ação popular em comparação com a Carta Constitucional precedente, a de 1946. Nesse sentido, José Afonso da Silva expressa que: “o objeto da ação popular foi ampliado no nível constitucional à proteção da moralidade administrativa, do meio ambiente e do patrimônio histórico e cultural; este último já estava contemplado na lei que regula o processo popular” (*apud* MANCUSO, 2002).

Com a ampliação do objeto da ação popular, pode-se antever outros pontos que podem ser elencados na exordial de tal ação como objeto de denúncia, tais como pedido de boa gestão dos recursos públicos em observância do princípio constitucional da economicidade.

Sobre a natureza das sentenças em ação popular, tem-se que “a condenação e a constituição só se configuram quando as sentenças acolhem a pretensão do autor, porque, se a rejeitam, são sentenças declaratórias negativas” (MANCUSO, 2002), sendo importante ressaltar que a ação popular por si mesma tem caráter desconstitutivo e/ou condenatório, uma vez que esse tipo de ação tem por objetivo o desfazimento de ato lesivo, não podendo se resumir a cunho meramente declaratório uma vez que isso não teria eficácia frente à meta da ação.

José Afonso da Silva diz, então, que

O que se pede, pois, imediatamente, na demanda popular, é uma sentença constitutiva negativa, isto é, uma sentença que decrete a invalidade do ato lesivo ao patrimônio

daquelas pessoas, entidades ou instituições. Em decorrência dessa decisão, deverá a sentença condenar os responsáveis em perdas e danos (*apud* MANCUSO, 2002)

Justamente por conta disso é que não se deve usar a ação popular para contestar leis em abstrato ou mesmo para declarar inconstitucionalidade de lei. Para isso existem as demais ações constitucionais (ADI, ADC, ADPF etc). Nesse sentido, importantes os dizeres do Desembargador Alves Braga, que continuam atuais ainda em face da passagem do tempo:

A lei auto-exequível traz em si a lesividade. Mas a lei que não tem essas características é incapaz de causar lesão, se o ato da Administração não determinar sua execução. Ora a decisão que anula a lei em abstrato anula ato legislativo, o que é defeso ao Poder Judiciário. No caso, sem muita convicção da ocorrência dos pressupostos da ação popular, a decisão recorrida declarou inconstitucional a lei, em manifesto desvio de sua função, já que a ação popular, pela sua natureza, é via imprópria para o controle de constitucionalidade. Tampouco é meio idôneo para a desconstituição de ato legislativo de abrangência genérica (BRAGA, 1982 *apud* MANCUSO, 2002)

Quanto as partes da ação, deve-se destacar que o polo ativo é sempre ocupado por uma pessoa física, o cidadão brasileiro, aquele que tem legitimidade para propor a presente ação. Já o polo passivo incorpora não somente aqueles diretamente responsáveis pela lesão causada, mas também aqueles que concorreram indiretamente por ação ou omissão (MANCUSO, 2002). Assim, de acordo com a LAP, há litisconsórcio passivo simples e necessário entre as pessoas físicas ou jurídicas, privadas ou públicas, e os agentes públicos que tenham concorrido para o ato lesivo impugnado.

É válido ressaltar que apenas o cidadão tem a legitimidade originária para propositura da ação popular. Assim, o Ministério Público pode exercer a função de *custus legis* no decorrer do processo, e ainda pode assumir a titularidade da ação, tornando-se legitimado ativo subsidiário ulterior caso o autor originário desista da ação ou, ainda, o processo seja extinto sem resolução de mérito.

Conforme diz Lucia Valle Figueiredo, “é difícil para o cidadão entrar em confronto com a Administração Pública”. De fato, é muito difícil conceder ao cidadão essa responsabilidade, apesar do fato de que ação popular só pode ser ajuizada por pessoa particular, sem que outros órgãos ou entidades ou associações possam compor o polo ativo juntamente ao cidadão.

Nesse sentido, magistrais as lições de José Carlos Barbosa Moreira (MANCUSO, 2002):

Muitas vezes acontece que um indivíduo isolado, para sustentar em juízo esse tipo de pleito, defronta-se com adversários de grande poder político e econômico. De sorte que a sua luta – para repetir uma imagem que teve oportunidade de usar em algum artigo – poderia assemelhar-se à que travaria contra Golias um Davi sem funda. Era preciso, então repensar o problema de legitimação. Em outras palavras, descobrir possibilidades que abrissem a outras pessoas, sobretudo a pessoas jurídicas ou a

entidades públicas, a qualidade para litigar a respeito de matéria de que estamos tratando, porque, evidentemente, uma pessoa jurídica, principalmente quando se ocupa habitualmente de um determinado tema, de um determinado problema, dispõe de vantagens da organização, de seus arquivos de jurisprudência, em hipótese otimística, até informatizado, podendo, com isso, contratar advogados mais notáveis. Portanto, a luta torna-se menos desigual, e, no processo, devemos tender à igualdade das partes, não em sentido puramente formal, mas sobretudo em sentido substancial.

Nesse aspecto, tendo em vista que o cidadão sozinho é hipossuficiente em diversos aspectos na confrontação contra o Estado, a possibilidade de compensação financeira, como aquela trazida pelo FCA e por outras legislações *whistleblowing*, acaba se tornando incentivo para que o cidadão possa ajuizar ação em favor da sociedade, como forma de combate a fraudes e outros atos lesivos ao patrimônio público.

A ideia de estímulo em dinheiro é realista, pois percebe que os denunciantes em geral são mais prejudicados do que beneficiados por suas denúncias. Ainda que existissem normas antirretaliação na legislação, não seriam elas suficientes para incentivar os *whistleblowers* a abrir mão de sua paz em prol do interesse público. (OLIVEIRA, 2015)

Por fim, é fundamental salientar que ação popular se manifesta no ordenamento jurídico brasileiro como meio de alcançar os fins da democracia e de garantia dos direitos fundamentais dos cidadãos, contribuindo “intensamente para o fortalecimento da soberania popular” (DE PAIVA, 2014). Nesse sentido, brilhante a lição de Carlos Maia dos Santos:

A ação popular - entendida como um dos remédios constitucionais estabelecidos pela Constituição da República de 1988 - se apresenta como um dos instrumentos mais relevantes de exercício da cidadania em nosso ordenamento jurídico, vez que visa à proteção dos direitos fundamentais difusos, tais como o meio ambiente, moralidade administrativa, patrimônio histórico e cultural. **Hodiernamente, exercer qualquer direito é exercer a cidadania [...]. A participação do povo nas decisões políticas do nosso Estado é um direito fundamental previsto constitucionalmente [...].**

A previsão do instituto da ação popular no art. 5º da Constituição da República é garantia fundamental, não pela simples razão de estar incluída no título referente aos direitos e garantias fundamentais, e sim por assegurar um dos princípios basilares do nosso Estado Democrático de Direito, o princípio da dignidade da pessoa humana (SANTOS, 2008 *apud* PAIVA, grifo nosso).

Assim, a ação popular mostra-se como o instrumento jurídico brasileiro que mais se aproxima ao *whistleblowing* já recorrente em tantas outras legislações. Contudo, ainda, não se amolda exatamente à prática, de modo que a possibilidade de importar a prática do *whistleblowing* para o processo brasileiro deve ser estudada cuidadosa e dedicadamente – uma vez que, como é possível extrair de trechos da presente obra, a prática parece dar certo em outros países, na medida do que é possível nos moldes da cidadania e democracia, servindo

como instrumento de combate contra a corrupção e de concretização do direito ao desenvolvimento, tal que será abordado no capítulo seguinte.

3 DOS ALICERCES PRINCIPIOLÓGICOS DA DEMOCRACIA E OS IMPACTOS DO WHISTLEBLOWING

A democracia pode ser entendida como o regime político no qual o povo é soberano. A palavra democracia deriva do grego, sendo “*demos*” o equivalente de “povo” e “*kratos*” significando “poder”. Isto é, democracia é o poder do povo, explicando em termos reducionistas. Todavia, o mero conhecimento do significado etimológico de democracia não basta para entender toda a sua essência.

Em primeiro plano, inolvidável observar que a democracia não foi exatamente criada, mas construída a partir do espargimento de ideias que fundamentaram condições favoráveis ao desenvolvimento de governos democráticos (DAHL, 2001).

Suas origens remontam à Grécia Antiga e à Roma, com sólidas bases que se perpetuaram durante séculos. Mas é enganoso pensar que a ascensão da democracia ao patamar que hoje conhecemos foi direta e célere, tendo em vista a diversificada gama de regimes políticos adotados ao longo dos séculos – mesmo após já reconhecidas as bases da democracia (DAHL, 2001).

A partir do declínio das democracias clássicas, que se concretizavam com a participação pessoal de certos membros da sociedade, a democracia foi “esquecida” durante todo o período moderno, justamente por ter sido vista como uma forma de governo disfuncional – haja vista sua já referida derrocada na antiguidade clássica.

Dessa forma, por muito se utilizou o termo “república” como forma de Estado legítimo a ser alcançado através de práticas, ora vejamos, *democráticas*. Isso porque a república, do latim *res publica*, isto é, coisa pública, não corresponde exatamente à ideia de um *poder* pertencente a todos, mas sim de *questões que concernem a todos* (SARTORI, 1994)

Contudo, apesar de compreendermos que o afastamento da democracia na Modernidade se deu ao fato de que se entendia (e se entende) impossível a (re)aplicação da prática democrática grega, de participação pessoal, em grandes sociedades e comunidades, deve-se refutar a eliminação da democracia como regime político, uma vez que se deve compreender a democracia em sua essência. De fato, a refutação ocorreu e a democracia passou a ser rediscutida após quase 2.000 anos de esquecimento.

Ora, os valores humanos, bem como as necessidades, se transformam com o passar do tempo, o que representou uma mudança na ótica da democracia. Quais seriam os novos objetivos a serem alcançados? Quais seriam os meios democráticos para que se atingissem tais fins? Como bem expressa Sartori (1994),

Os homens modernos querem outra democracia, no sentido de que seu ideal de democracia não é, de forma alguma, o mesmo dos gregos. Seria estranho, de fato, se não fosse assim. Em mais de dois mil anos, a civilização moderna enriqueceu, modificou e articulou suas metas valorativas. Experimentou o cristianismo, o humanismo, a Reforma, uma concepção de ‘direitos naturais’ da lei natural, e o liberalismo. Como poderíamos pensar que hoje, ao defender a democracia, estamos em busca dos mesmos objetivos e ideais dos gregos? Como poderíamos não entender que, para nós, a democracia encarna valores que os gregos não conheciam nem tinham como conhecer?

Ainda assim, apesar de na prática nunca ter correspondido a seus ideais (DAHL, 2001), a democracia se consolidou como a principal forma de governo, em virtude dos muitos benefícios que carrega consigo. Na contemporaneidade, por exemplo, diz-se que um governo não é legítimo enquanto a vontade do povo não o legitimar – sendo este o único meio de conferir-lhe legitimidade (RIBEIRO, 2017).

Noutro giro, segundo Sartori (1994),

Toda discussão de democracia gira basicamente em torno de três conceitos: soberania popular, igualdade e autogoverno. Esses conceitos são inter-relacionados. O povo é soberano no sentido de ser soberano em termos gerais (uma soberania desigual implicaria que algumas pessoas têm soberania, enquanto outras não). E quem é soberano não é o objeto, mas o sujeito do governo – do autogoverno, portanto.

Com o passar do tempo, a democracia se tornou muito mais que apenas o governo do povo, ampliando-se e deixando de ser visualizada meramente como um regime político. Como expõe Sartori, a democracia passou a se redefinir em outros campos que não na política, de modo que se desenvolve uma democracia econômica, democracia industrial, democracia social, e outras. (SARTORI, 1994)

A democracia tornou-se, acima de tudo, um valor a ser refletido em todas as relações sociais, de modo que todas estas se tornem democráticas – e não apenas as relações com o Estado (RIBEIRO, 2017). Bem expressa Dahl (2001) quando diz que a democracia é mais que um processo de governar: a democracia é um sistema de direitos.

Logo, em vista do exposto, apresentaremos, neste capítulo, os requisitos básicos do processo democrático, bem como as consequências favoráveis da democracia, em particular o desenvolvimento humano analisado dentro da perspectiva maior que vem a ser o direito ao desenvolvimento.

3.1 Aspectos do processo democrático

Para Dahl (2001), a democracia se perpetua ao satisfazer cinco critérios básicos do processo democrático, quais sejam: participação efetiva dos membros; oportunidades iguais e

efetivas de voto; entendimento esclarecido; controle do programa de planejamento; e inclusão dos adultos. Significa dizer, portanto, que o processo democrático inexistiria se ausente um dos cinco critérios apresentados pelo autor.

Interessante apontar que a existência dos três primeiros critérios pareceria suficiente para consolidação do processo democrático, mas o autor adiciona os dois últimos critérios como fundamentais ao referido processo tendo em vista que são condições facilitadoras para a existência dos demais critérios, objetivando um cenário de efetiva igualdade política.

Para além disso, todos os requisitos listados por Dahl encontram-se intrinsecamente conectados entre si. Tomemos como exemplo o controle do programa de planejamento, que consiste na oportunidade exclusiva de os membros da sociedade decidirem as questões que devem ser postas em pauta quando do planejamento do funcionamento da política e vida em sociedade.

Tem-se, portanto, que o efetivo controle do planejamento a ser realizado pelos membros da dita sociedade jamais existiria se não fosse a participação efetiva, consistente não apenas no compartilhamento de ideias sobre os caminhos da política, mas também no poder de fiscalização sobre a coisa pública.

Vale ressaltar que a participação popular é positivada e garantida pelos direitos políticos, traduzidos em um conjunto de normas que surgem justamente para regular a atuação da soberania dentro do sistema democrático. Como bem salienta José Afonso da Silva (2014), “[...] o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, acabara exigindo a formação de um conjunto de normas legais permanentes, que recebera a denominação de *direitos políticos*”.

Dentro do sistema constitucional-democrático brasileiro, tais direitos políticos se encontram resguardados nos artigos 14, 15 e 16 da Carta Magna – que traz uma perspectiva mais estrita sobre esse rol de direitos, importando basicamente na regulação do alistamento eleitoral, requisitos de elegibilidade e outros aspectos similares.

Frise-se que os direitos políticos se subdividem em positivos e negativos. Enquanto estes dizem respeito às condições de privação do exercício da cidadania, aqueles

[...] consistem no conjunto de normas que asseguram o direito subjetivo de participação no processo políticos e nos órgãos governamentais. Eles garantem a participação do povo no poder de dominação política por meio das diversas modalidades de direito de sufrágio: direitos de voto nas eleições, direito de elegibilidade (direito de ser votado), direito de voto nos plebiscitos e referendos, assim como por outros direitos de participação popular, como o direito de iniciativa popular, o direito de propor ação popular e o direito de organizar e participar de partidos políticos. (SILVA, 2014)

Nesse diapasão, tendo em vista que participação efetiva a partir do exercício dos direitos políticos positivos muito diz respeito ao direito de sufrágio, fica claro que o processo democrático deve exigir, também, oportunidades iguais e efetivas de voto – que vêm a ser um outro requisito do processo democrático pontuado por Dahl.

Significa dizer, portanto, que todos os membros com capacidade política dentro de um sistema democrático devem ter a oportunidade *efetiva* de votar, bem como deve ser garantido tratamento equânime no cômputo dos votos.

Nessa toada, é interessante observar as condições necessárias e as condições suficientes para a construção de um cenário de igualdade de oportunidade referentes ao voto. A partir disso, é possível compreender que as condições necessárias ao exercício da cidadania nem sempre se configuram como *suficientes* para tal.

Através dessa perspectiva, Sartori (1994) pondera que

A alfabetização é provavelmente uma condição necessária para uma cidadania autêntica; no entanto, pode-se muito bem ser instruído e politicamente mal formado. Da mesma forma, um padrão de vida decente é uma condição necessária; mas a participação política não aumenta de forma significativa – nem em quantidade, nem em qualidade – com a distribuição e aumento de riqueza.

Portanto, a existência de oportunidades efetivas e igualitárias de sufrágio são fundamentais ao processo democrático na medida em que promovem a participação efetiva e equânime dos membros da sociedade democrática ao mesmo tempo em que se garante o exercício dos direitos políticos inerentes à democracia e ao sistema constitucional democrático.

Além das oportunidades iguais e efetivas de voto, o entendimento esclarecido se mostra como requisito ao processo democrático, na medida em que a plena eficácia e eficiência do processo democrático é alcançada se os cidadãos democráticos obtiverem acesso a todas as informações possíveis, para posterior formação do convencimento.

Isto é, o entendimento esclarecido, em conjunto com os demais requisitos do processo democrático, é pedra de toque para garantir não apenas que o referido processo alcance seu fim, mas para que este fim tenha qualidade por excelência. Isso porque “as oportunidades de adquirir uma compreensão esclarecidas das questões públicas não são apenas parte da definição de democracia. São a *exigência* para se ter uma democracia”. (DAHL, 2001)

Ora, não há que se falar em excelência do processo democrático se aos cidadãos democráticos não é disponibilizada informação qualificada que atenda às necessidades de construção do convencimento dos membros da sociedade democrática.

Justamente quanto aos processos de informação, Sartori (1994) pondera que estes “são acusados de três pecados: (a) insuficiência quantitativa; (b) tendenciosidade; e (c) pobreza qualitativa”.

A primeira acusação cai por terra na medida em que observamos que a globalização permite um fluxo muito mais intenso e rápido de informações a cada momento. Isto é, não se sofre, exatamente, com a falta de informações, em termos quantitativos – uma vez que as informações são difundidas como nunca ocorrera anteriormente, e a tendência é que o fluxo aumente cada vez mais.

A seu turno, a segunda acusação, de que as informações propagadas são altamente tendenciosas, tem por base a análise de que não parece haver mídia completamente imparcial quando da propagação de notícias. Significa dizer, portanto, que muitas das informações que chegam ao cidadão democrático já vêm carregadas de parcialidade, com objetivo de desqualificar opiniões contrárias.

A própria tendenciosidade das informações nos leva à terceira acusação pontuada por Sartori, qual seja, a pobreza qualitativa dos processos informativos. Significa dizer que as informações que chegam ao cidadão democrático possuem baixa qualidade, sem um verdadeiro corpo sólido no qual os indivíduos possam realmente confiar.

Muito se fala, atualmente, na estrondosa propagação de *fake news* – isto é, notícias inverídicas, sem fontes confiáveis e com teor sensacionalista. Em razão da facilidade de difusão de notícias na era virtual, incontáveis são os casos de notícias falsas, que ganham notoriedade através do amplo compartilhamento realizado, principalmente, em redes sociais.

A facilidade de disseminação de conteúdos diversos, principalmente dentro do espaço cibernético, encontra como aliado o comportamento dos indivíduos no sentido de que estes parecem acreditar muito facilmente naquilo que leem, sem de fato se preocuparem com as fontes das informações ou notícias veiculadas.

A difusão desregrada deste tipo de informação é apenas mais um indicativo da qualidade dos processos de informação atuais, ressaltando que essa qualidade é apontada por Sartori como uma das motivações da forte apatia política vivenciada pelo cidadão democrático contemporâneo, sobre a qual discorreremos mais à frente.

Nesse sentido, pode-se observar que o requisito do entendimento esclarecido acaba por não ser integralmente preenchido, levando-se em conta sua aplicabilidade nas democracias reais. Contudo, não há que se falar na inviabilidade de alcançarmos pleno entendimento esclarecido, uma vez incessante a busca pela democracia ideal. Mesmo porque, conforme

abrilhanta Sartori (1994), “o que a democracia é não pode ser separado do que a democracia deve ser. Uma democracia só existe à medida que seus ideais e valores dão-lhe existência”.

Dessa forma, aclara-se a essencialidade do entendimento esclarecido como um dos requisitos básicos da democracia, eis que permite ao cidadão democrático a compreensão dos aspectos políticos e socioeconômicos da sociedade em que está inserido, de modo a facilitar seu livre convencimento quanto as questões pertinentes a *res publica*, garantindo, também, não apenas mera participação no processo democrático, mas uma *participação efetiva* a partir da perspectiva da democracia *ideal*.

Para além disso, Dahl ainda aponta como requisito do processo democrático a inclusão dos adultos. Esse requisito se encontra intrinsecamente ligado aos direitos políticos, que, como já visto alhures, surgem para garantir a soberania popular. Nesse sentido, através da perspectiva de inclusão dos adultos no processo democrático, é possível observar que a Constituição brasileira assim o faz ao assegurar que os direitos políticos apenas serão exercidos a partir dos 16 anos de idade, facultativamente, ou 18 anos de idade, aí então obrigatoriamente.

Isso porque, sob a perspectiva da democracia ideal, apenas devem ser excluídos da tomada de decisões dentro do processo democrático de um Estado os estrangeiros que neste estejam de passagem e os indivíduos sem capacidade de autodeterminação (DAHL, 2001). Isto é, são excluídos aqueles que, apesar de possuírem nacionalidade e demais direitos da pessoa, não tem, ainda, o poder-dever de intervirem no processo democrático.

Portanto, a inclusão dos adultos é requisito do processo democrático, eis que permite a participação dos membros capazes e dotados de cidadania em uma sociedade democrática, sob a perspectiva dos direitos políticos assegurados aos cidadãos de dita sociedade.

Demais disso, o processo democrático parece fazer ainda mais sentido quando garantida a participação efetiva dos cidadãos da sociedade democrática. Como já mencionado alhures, a participação efetiva garante a soberania do povo, entidade a que pertence o poder no seio da democracia. Deve-se compreender, também, que o requisito da participação efetiva dentro do processo democrático não diz respeito apenas ao sufrágio, mas a todos os outros atos dentro do referido processo.

Nesse sentido, a participação popular efetiva se dá não apenas no momento das eleições de membros representativos da sociedade, mas também no acompanhamento da efetivação daquilo que um candidato se propôs a fazer, no acompanhamento dos gastos públicos e vigilância das relações das quais faz parte o ente estatal, agindo o povo como real soberano – visto que dele emana todo o poder.

Contudo, vivenciamos uma grande crise de identificação política, gerada pelo descrédito nas instituições do Estado. Daí decorre desinteresse geral quanto aos aspectos políticos que regem a sociedade, o que leva a uma baixíssima participação efetiva do povo no processo democrático. Isso porque a participação não se dá apenas no momento da escolha dos representantes, mas em todo o processo de fiscalização da conduta do Estado desenhado pela própria sociedade.

Ora, pelo direito de presença na coisa pública é que se tem o dever de acompanhá-la (RIBEIRO, 2017). Ao contrário do ideário popular de que a política não diz respeito ao indivíduo, este não pode se eximir da participação na coisa pública. Na realidade, não há que se falar que a atividade estatal não concerne ao povo e, justamente por isso, é inviável alegar o direito de não participar das coisas públicas (RIBEIRO, 2017).

Dessa forma, há que se reconstruir uma verdadeira cultura democrática, eis que a efetiva participação na coisa pública representa a externalização do sentimento democrático. Conforme ensina Dahl (2001),

A perspectiva para a democracia estável num país são melhores quando seus cidadãos e seus líderes apoiam vigorosamente as práticas, as ideias e os valores democráticos. O apoio mais confiável surge quando essas convicções e predisposições estão incrustadas na cultura do país e são transmitidas, em boa parte, de uma geração para a outra. Em outras palavras, quando o país possui uma cultura democrática.

Por conseguinte, a perspectiva democrática deve ser efetivada com fulcro nos requisitos do processo democrático discutidos alhures, sob pena de afastar a democracia de seu ideal – sendo que esta democracia ideal é objetivo a ser almejado pelas democracias fáticas, eis que torna a sociedade mais justa e igualitária, compreendendo consequências desejáveis sobre as quais discorreremos a seguir.

3.2 As vantagens da democracia

Já tendo por base que a participação efetiva é requisito básico ao processo democrático, nada mais adequado que perpassar pelo entendimento do porquê a democracia (*ideal*, frise-se) se mostra como o regime político mais adequado dentre aqueles conhecidos – e concebidos – pelo homem. Nessa toada, Dahl enumera dez consequências desejáveis trazidas pela democracia, aqui explanadas em breve síntese.

Em primeiro lugar, a democracia ajuda a evitar a tirania, entendida por governos corruptos e autocratas, ao garantir a extensão dos direitos democráticos a, basicamente, todos

os grupos da sociedade. Ressalte-se que o fato de viver sob a tutela de um regime democrático e, portanto, menos tirânico, não significa dizer que as injustiças diárias ou extraordinárias devam ser aceitas com fulcro na ideia de que existe um preço a ser pago por uma tutela democrática. Nesse sentido

[...] apenas porque as democracias sejam bem menos tirânicas do que os regimes não-democráticos, os cidadãos democráticos não podem se permitir o luxo da complacência. Não é razoável justificarmos a perpetração de um crime menor porque outros cometem crimes maiores. Quando um país democrático inflige uma injustiça, mesmo seguindo procedimentos democráticos, o resultado continuará sendo... uma injustiça. O poder da maioria não faz o direito da maioria. (DAHL, 2001, p.61)

Para além disso, a democracia traz como vantagem o fato de garantir aos cidadãos uma vasta gama de direitos essenciais, que satisfazem os requisitos do processo democrático. Note-se que se fala, aqui, na garantia dos direitos não apenas no plano formal, mas sobretudo no plano material, de efetiva concretização dos direitos fundamentais:

Para satisfazer as exigências da democracia, os direitos nela inerentes devem *realmente* ser cumpridos e, na prática, devem estar à disposição dos cidadãos. Se não estiverem, se não forem compulsórios, o sistema político não é democrático, apesar do que digam seus governantes, e as ‘aparências externas’ de democracia serão apenas fachada para um governo não-democrático”. (DAHL, 2001)

É plenamente possível observar maior garantia dos direitos essenciais nas experiências democráticas contemporâneas, principalmente em se fazendo um contraponto com as demais experiências não-democráticas. Tomemos como o exemplo o próprio Brasil, mesmo entendendo que a prática democrática brasileira é jovem – tendo ainda muito a aprender – se comparada a outros países com regimes democráticos amplamente consolidados, tendo que em vista que apenas a partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 o Brasil se tornou, de fato, um Estado Democrático de Direito.

De 1964 a 1985, o povo brasileiro viu-se mergulhado na ditadura militar, assim como diversos outros países latino-americanos no mesmo período. O cenário era nebuloso do ponto de vista da efetivação de direitos essenciais dos cidadãos. Contudo, com a derrocada da ditadura, pôde-se vislumbrar a ascensão de um regime garantidor de direitos fundamentais. Iniciou-se, portanto, um processo de democratização que trouxe como vantagem, exatamente como pontuado por Dahl, a garantia de direitos essenciais.

Não à toa, a Carta Magna brasileira alicerça alguns direitos como cláusulas pétreas, isto é, impassíveis de supressão. A impossibilidade de abolir desse núcleo de direitos fundamentais, com fulcro no artigo 60, §4º, IV da Constituição, homenageia o princípio da vedação ao

retrocesso – principalmente no que tange à conquista de direitos e garantias individuais considerando todas as nuances dos direitos humanos.

Ora, dos direitos essenciais decorre que a democracia traz como vantagem, ainda, a liberdade geral concedida a seus cidadãos. Não à toa os Estados Democráticos atuais trazem uma série de liberdades previstas em suas Cartas Magnas – não entraremos, contudo, na análise pormenorizada da origem democrática de cada Constituição dita *democrática*.

Ainda assim, voltando à experiência brasileira, é possível observar o amplo leque de liberdades trazidas pela Constituição Federal de 1988. Das cinzas ditatoriais carregadas de censura, renasceu a democracia revestida de direitos essenciais, vantagem abordada anteriormente, e homenageando a liberdade do cidadão – consequência natural favorável da prática democrática.

Além disso, conforme expusemos anteriormente, a mudança na ótica democrática se deu em face da mudança dos valores humanos vivenciada ao longo da História. Dentro desse contexto, inclui-se, também, a mudança na concepção de liberdade, que, hodiernamente, é visceralmente diferente da liberdade dos antigos. Nesse sentido, Ribeiro (2013), expressa que

[...] isso fica claro se lembramos a distinção que Benjamin Constant, político e pensador liberal que nasceu na Suíça mas viveu na França, faz entre liberdade antiga e liberdade moderna. A moderna ‘é para cada um o direito de não se submeter senão às leis, de não poder ser preso, nem detido, nem condenado, nem maltratado de nenhuma maneira, pelo efeito da vontade arbitrária de um ou de vários indivíduos. E para cada um o direito de dizer sua opinião, de escolher seu trabalho e de exercê-lo; de dispor de sua propriedade, até de abusar dela; de ir e vir sem necessitar de permissão e se tem que prestar contas de seus motivos ou de seus passos’. Já a antiga ‘consistia em exercer, coletiva mas diretamente, várias partes da soberania inteira’. Daí que, ‘entre os antigos, o indivíduo, quase sempre soberano nas questões públicas, é escravo em todos os seus assuntos privados’.

Demais disso, garante-se ao cidadão democrático ideal, dentro da perspectiva de liberdade em geral, a liberdade política, que se traduz na possibilidade de determinação e fiscalização da política, tendo em vista a soberania popular. Isto é, a liberdade política abarca um conjunto de oportunidades que incluem “a possibilidade de fiscalizar e criticar as autoridades, de ter liberdade de expressão política e uma imprensa sem censura, de ter a liberdade de escolher entre diferentes partidos políticos etc” (SEN, 2000).

Portanto, tem-se a liberdade como consequência desejável da democracia, eis que se trata de um regime que favorece as garantias coletivas e individuais. Além disso, há de se considerar que a liberdade geral como consequência da democracia traz consigo diversos recortes, como a liberdade política mencionada supra, dentre outras espécies de liberdade.

Outrossim, Dahl aponta, ainda, como vantagem da democracia a capacidade de o cidadão “proteger seus próprios interesses fundamentais” (DAHL, 2001). Não esqueçamos Rousseau (2008), nesse ponto, quando o célebre filósofo analisa que um dos princípios humanos essenciais, que precedem mesmo à razão, interessa “ao nosso bem-estar e à conservação de nós mesmos”.

Sob a luz da democracia, pessoas conseguem proteger interesses próprios em face de outras pessoas e, mais importante, em face do próprio Estado, considerando a discricionariedade e – por que não dizer? – arbitrariedade dos atos deste último. E isso se dá justamente pelo fato de que, em se tratando de democracia, a população detém o poder de participar naquilo que o governo por ela escolhido faz.

Conforme preleciona John Stuart Mill (*apud* DAHL, 2001),

[...] os direitos e os interesses de todas as pessoas certamente serão levados em conta quando a pessoa é capaz e está normalmente disposta a defende-los.... Os seres humanos só estão seguros do mal em mãos de outros na proporção em que têm a força para se proteger e *se protegem*.

A capacidade de proteção contra as intempéries do governo decorre, também, da autodeterminação – outra vantagem da democracia trazida por Dahl. A autodeterminação consiste na capacidade de o cidadão viver sob leis que ele mesmo escolheu, algo que somente é proporcionado apenas pelo governo democrático.

Impende dizer, portanto, que o modelo de Estado democrático, compreendendo todas as suas normas, é construído pela escolha de seus próprios cidadãos através de um processo muito mais justo que qualquer outro. Isto é, ainda que o ordenamento jurídico posto não agrada a maioria absoluta, entende-se que o resultado foi alcançado por meio de processo democrático, no qual todas as opiniões foram externalizadas e ouvidas.

Portanto, o cidadão acaba por exercer a liberdade de autodeterminação ao compreender que o processo de escolhas no modelo de Estado democrático é justo na medida do que lhe é possível, uma vez inalcançável a unanimidade legítima, e a partir do momento em que o indivíduo exerce, de fato, a escolha de viver sob tais regras.

Aliado a isso, a democracia proporciona, ainda, a autonomia moral do indivíduo no sentido de maximização do exercício da responsabilidade moral. Isso porque viver em comunidade democrática, principalmente quando se *escolhe* viver nessa comunidade como consequência da autodeterminação, possibilita ao indivíduo uma coexistência moralmente responsável.

Outra consequência favorável advinda da prática democrática consiste no desenvolvimento humano por excelência – isto é, nenhum outro regime político proporciona o desenvolvimento das capacidades e potencialidades do ser humano como o faz a democracia.

Isso porque o potencial para desenvolvimento das inúmeras características do homem é elevado se este encontra-se inserido num sistema político democrático, afinal

todos os outros regimes reduzem, em geral drasticamente, o campo em que os adultos podem agir para proteger seus próprios interesses, levar em conta os interesses dos outros, assumir a responsabilidade por decisões importantes e empenhar-se livremente com outros na busca pela melhor decisão. (DAHL, 2001)

Ainda segundo o autor (2001), “um governo democrático não basta para garantir que essas características se desenvolvam, mas é essencial”. Significa dizer, portanto, que a democracia é essencial ao desenvolvimento das capacidades humanas, eis que os garante sobremaneira em comparação com outros tipos de regimes políticos.

O desenvolvimento humano, principalmente como consequência positiva da perpetração do processo democrático, é desdobramento, ainda, do próprio direito ao desenvolvimento, que será abordado no próximo tópico.

Para além disso, uma outra vantagem trazida pela democracia é a igualdade política, ou seja, todos os cidadãos inseridos em um regime democrático devem ser tratados de forma igualitária no que tange à capacidade de participação no processo democrático. Assim, Dahl (2001) expressa com veemência que

com a exceção de uma fortíssima demonstração em contrário, em raras circunstâncias, protegidas por legislação, todos os adultos sujeitos às leis do estado devem ser considerados suficientemente bem preparados para participar do processo democrático de governo do estado.

Trata-se de princípio elementar da democracia, uma vez que, dentro desse regime, todos os cidadãos devem ser considerados como equivalentes quanto à qualificação para participação no processo democrático como um todo, com análise à luz da constituição de cada estado democrático – que homenagear, obviamente, os princípios e requisitos da democracia.

Noutro giro, a democracia representa, ainda, um regime mais pacífico do que qualquer outro conhecido e concebido pelo homem. Isso não quer dizer que países democráticos nunca guerreiem ou que nunca enfrentem tensões políticas com outros estados (vide Guerras Mundiais, dominações coloniais e as recentes tensões entre EUA e aliados e governos ditatoriais no Oriente Médio), mas os conflitos ocorrem em ocasiões muito mais raras – senão inexistentes – *entre* países democráticos.

Isso porque estados democráticos, em sua maioria, estão mais predispostos a formarem alianças econômicas – para facilitação do comércio internacional –, firmarem tratados de paz e convenções internacionais para regulação de suas relações – considerando, também, que os cidadãos e líderes democráticos “estão inclinados a considerar outros países democráticos menos ameaçadores e mais confiáveis”. (DAHL, 2001)

Dessa forma, a História nos mostra que a democracia moderna traz como consequência extraordinária a busca pela paz, eis que esse regime facilita relações internacionais e negociações pacíficas, além de ampliar a fiabilidade entre países democráticos – podendo-se, inclusive, dizer que “um mundo mais democrático promete ser também um mundo mais pacífico”. (DAHL, 2001)

Também historicamente, estados democráticos, de forma geral, têm demonstrado maior sucesso em matéria econômica, em comparação com estados que não adotam esse tipo de regime político (DAHL, 2001). A prosperidade acarretada pela democracia pode estar correlacionada a abertura de mercado promovida pelos estados democráticos, que tendem a adotar economia de mercado – embora a adoção deste tipo de economia possa acarretar ônus à democracia de um estado, como a desigualdade política, na contramão de princípios e requisitos tão caros àquela.

A prosperidade como consequência desejável da democracia pode ter como razão, também, o fato de que estados democráticos estão mais preocupados com a educação de seus sujeitos do que estados não-democráticos, bem como o fato de que países democráticos possuem fluxos informacionais mais livres que favorecem as relações econômicas (DAHL, 2001).

Vê-se, portanto, que a democracia, além de fomentar o desenvolvimento humano, também oferece condições geralmente ideais à prosperidade do estado regido pelos princípios democráticos, pelo que se ratifica o papel da democracia na efetivação do direito ao desenvolvimento, como já mencionado alhures.

Destarte, em apanhado geral, a democracia ajuda a frustrar governos tirânicos, garante direitos fundamentais, salvaguarda a liberdade em geral de seus cidadãos, assegura a proteção dos interesses individuais, preserva a autonomia moral e a autodeterminação dos indivíduos, promove o desenvolvimento humano como nenhum outro regime conhecido o faz, fomenta a condição de igualdade política entre os seus, além de propiciar condições favoráveis à paz e à prosperidade dos estados que adotam-na como regime político.

Vimos, portanto, que a democracia oferece consequências favoráveis quando posta em prática, tais que puderam e podem ser observadas nas experiências democráticas modernas em

comparação com outros modelos de regime político, como a História tende a nos mostrar. Contudo, não podemos esquecer que as consequências desejáveis da democracia apenas existirão em sua plenitude a medida em que a prática democrática se aproxima da democracia *ideal* – uma busca que deve ser incessante.

Certamente a humanidade padece de vícios, talvez irreparáveis, que colocam em xeque o pleno funcionamento da democracia. Da mesma forma que a História aponta o relativo sucesso da democracia em face de outros tipos de regimes políticos, ela também descortina nuances da natureza humana capazes de ameaçar o processo democrático como um todo.

Nesse sentido,

Se podemos dizer que a história da humanidade nos proporciona algumas lições, certamente uma destas é o fato de que, pela corrupção, pelo nepotismo, pela promoção dos interesses do indivíduo e seu grupo, pelo abuso de seu monopólio da força coercitiva do estado para reprimir a crítica, extrair riqueza dos súditos ou governados e garantir sua obediência pela força, é muito provável que os tutores de um estado se transformem em déspotas. (DAHL, 2001)

Contudo, não se pode desconsiderar a concepção de que, dentre os regimes políticos adotados pelo homem no decorrer de seu viver em sociedade, a democracia se mostra como aquele que traz a maior gama de consequências desejáveis, principalmente quando se aproxima de sua forma ideal, respeitados todos os requisitos do processo democrático – inclusive exercendo papel crucial na efetivação do direito ao desenvolvimento.

4 A CORRUPÇÃO COMO PONTO NEVRÁLGICO DO DESENVOLVIMENTO NO BRASIL: UMA ANÁLISE A PARTIR DE MEDIDAS LEGAIS ADOTADAS NO PAÍS

O desenvolvimento humano, como visto alhures, é consequência favorável da democracia, eis que esta espécie de regime político propicia ao cidadão democrático mais oportunidades e possibilidades de desenvolver suas capacidades e potencialidades.

Além disso, conforme analisado anteriormente, o desenvolvimento humano é potencializado a partir da coexistência dos indivíduos dentro de um sistema político democrático. Pode-se dizer, ainda, que o desenvolvimento humano deve ser observado dentro de uma perspectiva ainda maior, que se traduz no direito ao desenvolvimento.

Dessa forma, dedicaremos este tópico da presente obra exclusivamente à exposição do direito ao desenvolvimento, eis que o desenvolvimento humano é vantagem da democracia, sob a perspectiva dos direitos humanos e da visualização desse direito como liberdade. Analisaremos, também, de que modo o direito ao desenvolvimento é violado pela corrupção, pois que esta é uma das peças centrais a serem discutidas nesta obra.

Para tanto, é fundamental observar que o desenvolvimento tratado por esse ramo não diz respeito apenas ao crescimento econômico de um país. Embora seja penoso imaginar o desenvolvimento de uma nação sem vincula-lo ao progresso econômico, os conceitos se diferem na medida em que o crescimento econômico, auferido de forma geral pelo PIB do país, não significa necessariamente que as condições de vida dos cidadãos melhorem automaticamente. Significa dizer, portanto, que “o crescimento econômico, embora necessário, tem um valor apenas instrumental; o desenvolvimento não pode ocorrer sem crescimento, no entanto, o crescimento não garante por si só o desenvolvimento.” (SACHS, 2008)

Em verdade, pode-se dizer que, por vezes, o mero crescimento econômico chega a provocar desigualdade social, tendo em vista que esse crescimento não impede a concentração da renda em grupos menores. Isto é, o aumento do PIB do país, fator de amostra do crescimento econômico, não é garantia de que os demais aspectos da sociedade progridam da mesma forma. Desenvolvimento é, portanto, muito mais que o aumento nos índices econômicos do país, mas um progresso qualitativo dos aspectos sociais de um estado. Significa dizer que o desenvolvimento é um processo que ocorre tanto na seara econômica, quanto na seara social, eis que visa a correção das disparidades populacionais (SACHS, 2008).

Superada a digressão sobre o conceito inicial de desenvolvimento aqui analisado, torna-se imperioso analisa-lo sob a perspectiva dos direitos fundamentais. A doutrina costuma dividi-los em dimensões ou, ainda, gerações – tendo Georg Jellinek como maior expositor desta última

nomenclatura. Tradicionalmente, três gerações de direitos fundamentais são postas em voga, e cada uma delas remete aos ideais de liberdade, igualdade e fraternidade, nesta exata ordem (BONAVIDES, 2009).

A primeira geração de direitos fundamentais, sob a luz da liberdade, evoca direitos políticos e civis. A segunda geração, por sua vez, traz à lume os direitos econômicos, sociais e culturais sob a égide da liberdade. A terceira geração, por fim, sobreleva o lema da fraternidade através do direito ao progresso, ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e do direito ao desenvolvimento. Logo, tem-se que, primordialmente, o direito ao desenvolvimento é direito fundamental que deve ser resguardado com vistas a assegurar os interesses transindividuais para proteção do homem.

Já com a concepção de que o direito ao desenvolvimento é direito fundamental, mais especificamente ao fazer parte do grupo de direitos fundamentais de terceira geração, passa-se ao necessário reconhecimento de que o direito ao desenvolvimento faz parte, inegavelmente, dos direitos humanos (SENGUPTA, 2013). Sendo assim, o direito ao desenvolvimento estabelece normas de comportamento aos estados, de forma que a plena realização desses direitos seja alcançada, numa espécie de poder-dever.

A natureza de direito humano do direito ao desenvolvimento é consagrada na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento – DNUDD, datada de 1986, por força de seu artigo 1º, mais especificamente no parágrafo 1º, senão vejamos:

O direito ao desenvolvimento é um direito humano inalienável, em virtude do qual toda pessoa e todos os povos estão habilitados a participar do desenvolvimento econômico, social, cultural e político, para ele contribuir e dele desfrutar, no qual todos os direitos humanos e liberdades fundamentais possam ser plenamente realizados.

Demais disso, a Declaração tem por objetivo a cooperação internacional no sentido de resolver problemas transnacionais de ordem econômica, social, cultural ou humanitária, a fim de que se promovam os direitos humanos e as liberdades fundamentais sem quaisquer distinções. Outrossim, reconhece o papel central da pessoa humana nos processos de desenvolvimento, de tal sorte que as políticas adotadas em prol do desenvolvimento devem ter como figura principal o ser humano, que são, também, beneficiários da adoção de tais políticas.

A Declaração reconhece que

o desenvolvimento é um processo econômico, social, cultural e político abrangente, que visa ao constante incremento do bem-estar de toda a população e de todos os indivíduos com base em sua participação ativa, livre e significativa no desenvolvimento e na distribuição justa dos benefícios daí resultantes.

Nessa toada, através da natureza de poder-dever do direito ao desenvolvimento, cada Estado deve cumprir o papel no sentido de formular políticas para efetivação plena desse direito, tendo a população não apenas como beneficiária das referidas políticas, mas também como agente ativo nos procedimentos facilitadores do desenvolvimento – eis que a participação popular é essencial ao progresso do estado.

Outrossim, não apenas o direito ao desenvolvimento faz parte dos direitos humanos, mas o processo de efetivação desse direito também deve ser agasalhado por esse conceito, considerando, também, que as decisões tomadas no seio do processo de desenvolvimento devem ser democráticas, envolvendo todos aqueles que serão atingidos e/ou beneficiados pelo desenvolvimento. Nesse sentido,

the objective to fulfil human rights and the process of achieving this objective is also itself a human right, and the process must itself possess the features of all human rights, that is, they must be realized with due regard for equity and participation, they cannot be violated, the respective obligations and responsibilities are clearly specified, and there must be mechanisms for establishing culpability for violations, for monitoring and for redress (SENGUPTA, 2013).

Para além da natureza de direito humano, o desenvolvimento deve ser entendido, também, como liberdade, eis que o progresso como um todo se relaciona diretamente com a melhoria na qualidade de vida dos cidadãos de um país e, conseqüentemente, propicia mais oportunidades ao desenvolvimento das potencialidades humanas – algo estritamente ligado com a liberdade de forma geral. Nesse sentido,

o desenvolvimento pretende habilitar cada ser humano a manifestar potencialidades, talentos e imaginação, na procura da auto-realização e da felicidade [...]. A boa sociedade é aquela que maximiza essas oportunidades, enquanto cria, simultaneamente, um ambiente de convivência e, e última instância, condições para a produção de meios de existência (*livelihoods*) viáveis, suprimindo as necessidades materiais básicas da vida – comida, abrigo, roupas – numa variedade de formas e cenários – famílias, parentela, redes, comunidades (SACHS, 2008).

Ora, a liberdade não pode ser vista apenas como a capacidade garantida aos indivíduos de tomarem suas próprias decisões, de expressarem suas opiniões e credos. Muito mais que isso. A liberdade, para alcançar sua plenitude, deve ultrapassar o campo meramente formal para que se concretize materialmente.

É legítimo que tenhamos garantias de liberdade a nível formal. Mas a restrição a esse campo, à mera possibilidade de termos a garantia de sermos livres, não nos assegura o direito de expressarmos plenamente essa liberdade. Significa dizer que se ao indivíduo não são

assegurados os meios para promoção de sua liberdade, a liberdade não será plena – embora garantida formalmente.

Nesse sentido, a educação cumpre papel fundamental à efetivação do direito ao desenvolvimento, eis que “contribui para o despertar cultural, a conscientização, a compreensão dos direitos humanos, aumentando a adaptabilidade e o sentido de autonomia, com como a autoconfiança e a auto-estima (*sic*)” (SACHS, 2008).

Cumprir trazer à baila os ensinamentos de Amartya Sen, para quem a liberdade é tanto a finalidade do desenvolvimento quanto um meio para tal, dando à liberdade um “papel constitutivo” e um “papel instrumental” no que tange ao desenvolvimento (SEN, 2000). Quanto ao primeiro aspecto, o desenvolvimento é visto como “processo de expansão das liberdades humanas” (SEN, 2000). Já o papel instrumental da liberdade atrelada ao desenvolvimento se traduz na vasta gama de direitos e oportunidades que se inter-relacionam de modo a promover a liberdade quantitativa e qualitativamente.

A visão de desenvolvimento como liberdade trazida à lume por Sen destaca justamente a ideia dual de que o aumento da liberdade contribui positivamente para o desenvolvimento humano e que o desenvolvimento do estado, no tocante aos aspectos socioeconômicos e tecnológicos, promovem a liberdade em geral.

Dessa forma, para além do status de direito fundamental, resta inabalável a dupla natureza do direito ao desenvolvimento: é direito humano tanto em si quanto pela positivação na Declaração das Nações Unidas sobre o Direito ao Desenvolvimento; e é liberdade, por tê-la como finalidade e como meio instrumental para que se atinja o fim. Não se deve esquecer, também, que, como discutido alhures, sob a perspectiva dos regimes políticos, o desenvolvimento é muito mais fomentado na cultura democrática do que em qualquer outro regime conhecido, sendo esta uma das consequências favoráveis da democracia. Nesse sentido, “desenvolver e fortalecer um sistema democrático é um componente essencial do processo de desenvolvimento” (SEN, 2000).

Portanto, todos os agentes da sociedade devem estar enquadrados no processo de desenvolvimento, eis que a democracia, como mencionado, é elemento fundamental ao fomento desse direito (SACHS, 2008). Para isso, recomenda-se não apenas a democracia representativa, mas a democracia direta aplicada no microcosmo local, isto é, “foros de desenvolvimento local que evoluam na direção de formar conselhos consultivos e deliberativos, de forma a empoderar as comunidades para que elas assumam um papel ativo e criativo no desenho do seu futuro” (SACHS, 2008).

Nessa toada, deve-se enxergar o direito ao desenvolvimento para além de seu status de direito fundamental de terceira geração, mas, também, na dupla característica de ser direito humano e liberdade, ao mesmo tempo, afigurando-se a democracia como importante elemento capaz de impulsionar a efetivação do direito ao desenvolvimento

Contudo, malgrado a importante posição do direito ao desenvolvimento na gama de direitos garantidos ao homem, muitas são as formas de violação desse direito, dentre as quais podemos citar as crises de fome, aumento exponencial dos níveis de violência, corrupção e outros. Sem embargo, nos ocuparemos do problema da corrupção, eis que a finalidade precípua da presente obra é apresentar um instrumento de combate contra a corrupção inexistente no ordenamento jurídico brasileiro, e sua efetividade à luz dos princípios do regime democrático.

4.1 A corrupção como violação do direito ao desenvolvimento

Conforme discutido alhures, há de se ver a corrupção como uma forma de violação aos direitos humanos, na medida em que o direito ao desenvolvimento tem tal natureza. Para além disso, deve-se ter também como norte o entendimento de que o direito ao desenvolvimento considera os ideais de justiça e equidade para a formação de toda uma estrutura voltada ao desenvolvimento em geral (SENGUPTA, 2013).

Cumprе esclarecer que a corrupção é um fenômeno multifacetado, que consiste na realização de atos ilícitos e ilegítimos violadores da ética, através dos quais os interesses particulares sobrepujam a coletividade pelo meio de relações de poder que garantem condições de impunidade (KONTZE, DIEHL, 2014). Esse fenômeno, embora mais correlacionado ao patrimonialismo, não se configura apenas como atos ilícitos ocasionais contra o erário. Muito mais que isso, a corrupção é uma afronta à ética e aos direitos humanos na medida em que coloca obstáculos ao desenvolvimento do país, afetando em grande escala o próprio direito ao desenvolvimento. Portanto, não trataremos, aqui, das designações específicas ligadas às tipificações penalistas dos diversos crimes contra o erário público, dentre eles a corrupção.

Justamente com o intuito de combater a corrupção em todas as suas formas, reconhecendo-se a transnacionalidade do problema, celebrou-se, na comunidade internacional, a Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção – CNUC, que passou a vigorar em 29 de setembro de 2003, tendo o Brasil como signatário – vide Decreto n. 5.687, de 2006. A Convenção tem como objetivos específicos a prevenção à corrupção, penalização e aplicação da lei, cooperação internacional e a recuperação de ativos.

Nesse sentido, ao reconhecer a gravidade do problema da corrupção, a Convenção tem como finalidades expressas em seu capítulo I as seguintes ações:

a) promover e fortalecer as medidas para prevenir e combater mais eficaz e eficientemente a corrupção; b) promover, facilitar e apoiar a cooperação internacional e a assistência técnica na prevenção e na luta contra a corrupção, incluída a recuperação de ativos; e c) promover a integridade, a obrigação de render contas e a devida gestão dos assuntos e dos bens públicos.

Além disso, objetiva-se a adoção de políticas, pelos Estados, que incluam a participação da sociedade no combate contra a corrupção. Essa preocupação – de incluir diversos membros no combate ativo contra o problema arraigado da corrupção – fica evidente já no preâmbulo da Convenção:

Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes.

Nessa toada, o artigo 13 da Convenção expressa claramente que

1. Cada Estado Parte adotará medidas adequadas, no limite de suas possibilidades e de conformidade com os princípios fundamentais de sua legislação interna, para fomentar a participação ativa de pessoas e grupos que não pertençam ao setor público, como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações com base na comunidade, na prevenção e na luta contra a corrupção, e para sensibilizar a opinião pública a respeito à existência, às causas e à gravidade da corrupção, assim como a ameaça que esta representa

No mesmo sentido, a Convenção Interamericana contra a Corrupção – CIC, recepcionada pelo Brasil e promulgada por meio do Decreto n. 4.410/2001, estabelece que os Estados partes devem 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.

Resta clara, portanto, a importância da participação de todos os atores da sociedade na efetivação do direito ao desenvolvimento, o que deve certamente englobar o combate contra a corrupção, ressaltando-se a importância da educação com fins de conscientização da sociedade para fomento da intransigência à corrupção. Dessa forma, pode-se reafirmar a democracia como

regime que atende a referida necessidade na medida em que a participação efetiva é aspecto do próprio processo democrático.

Nesse diapasão, a democracia, ainda que por si só insuficiente na prática, é necessária à facilitação do combate contra a corrupção. Mais que isso, a participação popular efetiva, requisito tão caro ao processo democrático, representa não apenas um princípio da democracia, mas um meio de combate contra a corrupção, na medida em que se garante a fiscalização do conjunto de atos do ente estatal, o que inclui a fiscalização por parte do povo do gerenciamento de recursos públicos, para que estes não sejam desperdiçados e para que se evitem fraudes ou quaisquer outros tipos de abusos – uma vez se tratando do dinheiro do próprio povo.

Assim,

democracia y el libre mercado son condiciones necesarias (más no suficientes) para luchar contra la corrupción. En las sociedades democráticas y libremercadistas modernas no alcanza sólo con definir las conductas de los funcionarios públicos. Es necesario crear una legislación y velar por el cumplimiento de las normas que rigen los conflictos de intereses, el enriquecimiento económico y los sobornos (ARLAND, 2002).

Nessa esteira, fundamental a criação de instrumentos que efetivem o combate contra a corrupção, uma vez se tratando de problema transnacional que viola diretamente os direitos humanos – mais especificamente na figura do direito ao desenvolvimento. Outrossim, a criação dos instrumentos de combate contra a corrupção deve homenagear o princípio da participação popular, eis que o povo, na condição de soberano, é o principal interessado na fiscalização e retidão da *res publica*.

4.2 O Projeto de Lei 4.850/2016: dez medidas contra a corrupção

O cenário político brasileiro traz em si os maiores exemplares da corrupção. Os casos são inúmeros, e não se restringem aos de grandes cifras; a corrupção consegue ocupar até mesmo os menores espaços que encontra. Da colonização portuguesa, já nasciam no solo brasileiro os imperativos da corrupção, de modo que para se conseguir aquilo que se buscava, tornavam-se comuns os subornos, subtrações indevidas e outras clássicas maneiras de beneficiar-se à custa de outrem. Nesse sentido, o comportamento tornou-se ordinário, quase como uma norma de conduta implícita que envolvia a sociedade. E tal comportamento é evidenciado até hoje.

No entanto, dentro dos liames da contemporaneidade e diante de um meio técnico-científico-informacional altamente globalizado, percebe-se uma crescente indignação contra a

lei invisível da corrupção. Frente aos mais espantosos casos de corrupção que correm as manchetes da mídia brasileira, o “povo assiste àquilo bestializado, atônito”. Porém depois não com o que se entusiasmar. O povo persiste e resiste num mar de mentiras e jogos políticos infundáveis.

Em 2014, tendo em vista o desenrolar da Operação Lava-Jato, uma das maiores operações já realizadas pela Polícia Federal do Brasil e que tem como objetivo teórico o desmantelamento de práticas corruptas ligadas à política, membros do Ministério Público Federal desenvolveram propostas de alterações legislativas que tornassem mais forte e evidente o combate à corrupção. Nesse diapasão, foi lançada pelo MPF a campanha “Dez Medidas contra a Corrupção”, que em seguida foi encaminhada ao Congresso Nacional (através da Câmara de Combate à Corrupção) e ao CNJ. Desse modo, após trabalho contínuo do MPF, a campanha colheu as assinaturas necessárias para ser apresentada ao Congresso como lei de iniciativa popular. Assim, surgiu o Projeto de Lei (PL) n. 4850/2016, que, conforme sua ementa, “estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos”, reunindo em si as dez medidas contra a corrupção elaboradas pelo Ministério Público brasileiro.

As medidas incluem prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação; criminalização do enriquecimento ilícito de agentes públicos; aumento das penas e crime hediondo para a corrupção de altos valores; eficiência dos recursos no processo penal; celeridade nas ações de improbidade administrativa; reforma no sistema de prescrição penal; ajustes nas nulidades penais; responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2; prisão preventiva para assegurar a devolução do dinheiro desviado; e recuperação do lucro derivado do crime.

Dentre as propostas sugeridas no tópico de prevenção à corrupção, estão testes de integridade – sem o conhecimento do agente público ou funcionário – que simulem situações para avaliar conduta moral e predisposição para cometer crimes contra a Administração Pública; o investimento de 10% a 20% dos recursos de publicidade dos órgãos públicos em ações voltadas ao estabelecimento de uma cultura de intolerância à corrupção, treinamento de funcionários públicos, realização de programa de conscientização em universidades; estímulo à denúncia de casos de corrupção, além de tornar obrigatória a prestação de contas do Judiciário e do Ministério Público sobre duração dos processos que ultrapassem os prazos razoáveis de duração; e o resguardo do sigilo de fonte quando essa medida for necessária para que um cidadão reporte corrupção, para a proteção do noticiante, ou por outra razão de relevante interesse público.

Além disso, segundo o MPF, a criminalização do enriquecimento ilícito visa garantir que os agentes de corrupção sejam de fato penalizados pelos atos irregulares praticados, ainda que não seja possível descobrir ou comprovar quais foram tais atos. Assim, propõe-se a tipificação do enriquecimento ilícito como art. 312-A. Quanto ao tipo penal, adicionar-se-ia a conduta de “possuir”, em referência a redação da Comissão Temporária de Estudo da Reforma do Código Penal, de relatoria do senador Pedro Taques. Haveria, ainda, a alteração da pena cominada, que passaria a ser de três a cinco anos – ainda que continuem passíveis de substituição no caso de delitos menos graves.

Ademais, a terceira medida, qual seja o aumento das penas e crime hediondo para corrupção de valores vultuosos, transformaria a corrupção em um crime de alto risco no tocante à quantidade da punição, aumentando também a probabilidade de aplicação da pena por diminuir a chance de prescrição. Os procuradores propõem o aumento das penas para corrupção, que hoje são de 2 a 12 anos, para de 4 a 12 anos – o que implicaria, no mínimo, prisão em regime semiaberto. A pena estaria escalonada segundo o valor envolvido no crime, podendo variar de 12 a 25 anos, quando os valores desviados ultrapassem R\$8 milhões.

Quanto à eficiência dos recursos no processo penal, propõem-se alterações no Código de Processo Penal (CPP), além de uma emenda constitucional. As mudanças incluem a possibilidade de execução imediata da condenação na hipótese de o tribunal reconhecer abuso do direito de recorrer (o que implicaria em normatização da execução da pena ainda que não haja sentença penal condenatória transitada em julgado); a revogação dos embargos infringentes e de nulidade; a extinção da figura do revisor; a vedação dos embargos de declaração; a simultaneidade do julgamento dos recursos especiais e extraordinários; novas regras para habeas corpus; e a possibilidade de execução provisória da pena após julgamento de mérito do caso por tribunal de apelação.

A medida que visa dar celeridade às ações de improbidade administrativa propõe três alterações na Lei n. 8.429/92, sejam elas: agilização da fase inicial do procedimento (alteração do artigo 17); criação de varas, câmaras e turmas especializadas para julgar ações de improbidade administrativa e ações decorrentes da lei anticorrupção; e, por fim, possibilidade de o MPF firmar acordo de leniência.

Quanto à reforma no sistema de prescrição penal, tem-se como propósito a promoção de alterações em artigos do Código Penal referentes ao sistema prescricional. Tais mudanças incluem ampliação dos prazos da prescrição da pretensão executória e a extinção da prescrição retroativa (instituto que só existe no Brasil e que estimula táticas protelatórias).

Segundo o Projeto, a sétima medida, qual seja a de promover ajustes nas nulidades penais, tem como objetivos:

1) ampliar as preclusões de alegações de nulidades; 2) condicionar a superação de preclusões à interrupção da prescrição a partir do momento em que a parte deveria ter alegado o defeito e se omitiu; 3) estabelecer o aproveitamento máximo dos atos processuais como dever do juiz e das partes; 4) estabelecer a necessidade de demonstração pelas partes do prejuízo gerado por um defeito processual, à luz de circunstâncias concretas; e 5) acabar com a prescrição com base na pena aplicada em concreto, evitando a insegurança jurídica em relação à pretensão punitiva estatal. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 200-?)

Para efetivação da oitava medida, qual seja a responsabilização dos partidos políticos e criminalização do caixa 2, propõe-se a modificação da Lei n. 9.096/95 de modo a prever a responsabilização objetiva dos partidos políticos em relação à prática de contabilidade paralela (caixa 2), bem como à prática de

ocultar ou dissimular a natureza, origem, localização, disposição, movimentação ou propriedade de bens, direitos ou valores provenientes, direta ou indiretamente, de infração penal, de fontes de recursos vedadas pela legislação eleitoral ou que não tenham sido contabilizados na forma exigida pela legislação. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 200-?)

Ademais, o projeto busca, também, através da nona medida, criar uma hipótese de prisão preventiva com a finalidade de evitar a dissipação do dinheiro ilícito ganho com crimes. Objetiva-se, também, a facilitação do rastreamento do dinheiro sujo, o que descomplicaria as investigações de crimes graves, assim como o alcance e bloqueio o dinheiro obtido ilegalmente.

Por fim, a última medida propõe a criação do confisco alargado, mediante introdução do art. 91-A no Código Penal, o que permitiria confiscar a parte do patrimônio do condenado que corresponda à diferença entre o patrimônio de origem comprovadamente lícita e o patrimônio total. Além disso, instituir-se-ia a ação civil de extinção de domínio, que possibilita “dar perdimento a bens sem origem lícita, independentemente da responsabilização do autor dos fatos ilícitos, que pode não ser punido por não ser descoberto, por falecer ou em decorrência de prescrição”. (MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL, 200-?)

De todas as medidas, a que chama atenção, em pertinência ao tema tratado no presente estudo, é justamente a possibilidade de abertura de procedimento de investigação baseado em denúncia prestada por informante confidencial relacionada à prática de ato de corrupção. A medida é regulada do artigo 58 ao artigo 61 do PL, sendo que sua justificativa pretende abalizar o disposto no art. 5º, XIV, da Constituição Federal.

Interessante destacar excerto da justificativa do Projeto de Lei do Senado (PLS) 97/2016, criado na mesma esteira do PL 4.850/16:

[...] a identidade do informante confidencial será conhecida, mas não revelada por importante razão de interesse público. O objetivo central da regra é criar um ambiente no qual os cidadãos que têm conhecimento de atos corruptos noticiem a prática ilícita, mesmo quando temem algum risco à sua integridade física ou à de alguém próximo, o que é bastante comum.

Da leitura do excerto acima, percebe-se uma clara tentativa de importar o *whistleblowing* ao sistema legal brasileiro, a fim de que o cidadão se sinta seguro para prestar informações sobre práticas corruptivas. Contudo, esse projeto acessório não menciona qualquer perspectiva de compensação financeira, apenas existindo sobre o fundamento de proteção da identidade do informante com fulcro no art. 5º, XIV, da Constituição Federal.

Contudo, o artigo 38 do referido PL principal, qual seja o de n. 4.850/16, por sua vez, exprime que

Art. 38. O terceiro que, não sendo réu na ação penal correlata, espontaneamente prestar informações de maneira eficaz ou contribuir para a obtenção de provas para a ação de que trata esta lei, ou, ainda, colaborar para a localização dos bens, fará jus à retribuição de até cinco por cento do produto obtido com a liquidação desses bens.

Dessa forma, percebe-se que o PL traz a característica da compensação financeira pelo auxílio prestado ou pelas informações fornecidas, nos ditames da prática *whistleblower* norte-americana, mas em percentual menor do que essa e sem disciplina própria para possível ajuizamento de ação de reparação como ocorre sob a égide da *FCA* estadunidense.

Conforme mencionado alhures, o projeto é fruto de pesquisa realizada pelo MPF tendo por base a insatisfação geral com a política brasileira no tocante, principalmente, às práticas corruptivas. Atualmente, após trâmites na Câmara dos Deputados, o projeto aguarda apreciação do Senado Federal, que atua na qualidade de Casa revisora. Contudo, a projeção das “dez medidas contra a corrupção” gera como consequência um projeto de lei eivado de inconstitucionalidades.

Partindo do âmbito processual penal, por exemplo, muitas das medidas propostas pelo MPF são dubitáveis no sentido de que não há de fato a solução dos problemas que buscam resolver – ou seja, funcionariam como meras medidas paliativas em uma vã tentativa de extinguir a corrupção. Desse modo, ter-se-ia, aqui, uma simples demonstração de “os fins justificam os meios”, sem que tais meios levem em consideração a Carta Magna.

É evidente, aqui, uma malsucedida e infame superação indevida de preceitos constitucionais, em uma clara demonstração da crise da teoria das fontes – cenário no qual normas infralegais são supervalorizadas em relação à própria lei que lhes devia dar fundamento, amparo e limites, seja ela a Constituição Federal. Tem-se, desse modo, a desvalorização de preceitos democráticos, não apenas no âmbito do combate à corrupção (como propõe o MPF), mas num cenário jurídico geral.

Além disso, é possível observar, a partir da leitura das propostas, que muitas são adotadas de outros países – aqueles nos quais as medidas foram eficazes. Nesse sentido, o MPF informa ter tomado devidas providências cautelares para a compatibilização das medidas propostas com a realidade brasileira. No entanto, apesar do esforço nesse sentido, convém ter reservas quanto à aplicabilidade das medidas, uma vez que a prática se demonstra, muitas vezes, incompatível com o cenário real. É certo, além disso, ponderar que o Brasil, em sua evolução política-histórica, avançou muitas fases que poderiam ser cabais ao seu desenvolvimento (e não apenas crescimento), através da mera importação de políticas externas. Desse modo, reflete-se a circunspeção devida quanto a esse aspecto.

Assim, malgrado a tentativa de efetivação de medidas contra a corrupção num cenário no qual o clamor público por melhorias na política é evidente, há de se observar que as medidas a serem tomadas em prol do combate contra a corrupção não devem sobrepujar a própria Lei Maior – como acaba fazendo o PL 4.850/2016. Isto é, não se deve adotar a ideia de que os fins justificam os meios, sendo que estes meios acabam sendo diametralmente opostos àquilo que prega a própria Constituição Federal.

Dessa forma, vê-se que, apesar de trazer à lume a possibilidade de aplicação prática do *whistleblowing* no ordenamento jurídico brasileiro, o PL 4.850/2016 não parece ser o instrumento mais adequado para este fim, eis que eivado de claras inconstitucionalidades. Certamente que não se deixa de contemplar o PL como um avanço na discussão sobre a prática *whistleblower* no Brasil – porém não se pode admitir que a mesma se dê com fulcro em uma possível lei que sequer regula propriamente o instituto, abrindo margem para diversas interpretações, e que vai de encontro aos ditames constitucionais.

5 CONCLUSÃO

No atual cenário político brasileiro, permeado de escândalos de corrupção que parecem se amontoar num emaranhado de obscuridades cada vez maior, a busca por instrumentos que auxiliem no combate à corrupção se faz fundamental na medida em que se busca a concretização dos ideais democráticos e dos direitos fundamentais.

Nessa toada, o *whistleblowing* é instrumento de combate contra a corrupção que, ao menos com observância das experiências estrangeiras, tem se mostrado bastante eficaz. Outrossim, não deixa de ser um instrumento que atende ao requisito democrático da participação popular, eis que promove a atuação do cidadão em prol do Estado e de si mesmo, em considerando a soberania e o poder do povo.

Ademais, o *whistleblowing* promove o fortalecimento de uma cultura ética dentro das organizações, estimulando a conscientização sobre a necessidade de reportar irregularidades (ZAKARIA, 2015). Isso se coaduna com a necessária reedificação da cultura democrática, já referida anteriormente, pois a participação do povo na *res publica* é justamente a externalização de um sentimento democrático – que, ao menos no Brasil, parece ter se perdido.

Nesse sentido, por mais que, no Brasil, se conte com a ação popular como mecanismo de ativismo popular no Judiciário, não há, ainda, quaisquer instrumentos brasileiros que reflitam a ideia trazida pela prática do *whistleblowing*.

Essa realidade pode mudar se o Projeto de Lei 4.850/2016 for aprovado. Contudo, o projeto é polêmico na comunidade jurídica, uma vez que se pode dizer que algumas – senão a maioria – das medidas lançadas pelo MPF são flagrantemente inconstitucionais, violadoras de direitos fundamentais e maculadoras de princípios democráticos fundantes da Nação. Em contrapartida, há de se reconhecer que o projeto é vanguardista no sentido de que traz previsões – quiçá as primeiras no ordenamento pátrio – que se amoldam à concepção do *whistleblowing*, garantindo proteção àqueles que denunciam a corrupção.

Assim, vê-se que o Brasil pode ter dado seu primeiro passo em prol da introdução de uma legislação *whistleblowing* no país. Contudo, não se pode deixar de salientar que este passo vem permeado de críticas e falhas, não se configurando como a melhor maneira de se introduzir o referido instituto no país.

Inolvidável salientar, portanto, a real necessidade de adoção de instrumentos, democráticos e em consonância com os ditames constitucionais, de combate à corrupção que deem ao cidadão o papel ativo de fiscalizar o gerenciamento dos recursos públicos e de ajuizar ações em favor do Estado, que incorre em, reitere-se, ajuizar ações em favor da própria

sociedade democrática. Uma postura ativa do Brasil nesse sentido iria ao encontro de convenções internacionais – incluindo a própria Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, que estabelece que

cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Dessa forma, o *whistleblowing*, já velho conhecido em ordenamentos jurídicos estrangeiros, constitui-se como mais um instrumento que auxilia no combate à corrupção – o que seria de grande valia à nação brasileira e outros Estados que enfrentam tempos de cenários políticos bastante desajustados. Outrossim, deve-se reconhecer que o *whistleblowing* deve ser introduzido no Brasil de modo “que se proteja e se recompense o denunciante, com medidas antirretaliação e de compensação financeira, respectivamente” (OLIVEIRA, 2015), a fim de que a aplicação prática do instituto seja mais efetiva.

Assim, considerando as Convenções Internacionais de combate contra a corrupção e de direito ao desenvolvimento; considerando, ainda, o ideário democrático que deve ser almejado pelos governos e; considerando que a pessoa humana é peça central das políticas voltadas ao desenvolvimento e que a corrupção nada mais é do que uma forma de violação a tal direito, que faz parte do grupo de direitos humanos que vincula a comunidade internacional, é fundamental a instrumentalização de mecanismos que combatam a corrupção na medida em que homenageiem, também, os princípios democráticos, sendo o *whistleblowing* um exemplo a ser evidenciado e considerado.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA ESTADO. **O escândalo da Enron – saiba o que está acontecendo**. Disponível em: <<http://economia.estadao.com.br/noticias/geral,o-escandalo-da-enron-saiba-o-que-esta-acontecendo,20020207p24521>>

BRASIL. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil** (1934). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constitui%C3%A7ao34.htm>

_____. **Constituição Federal** (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 05 de Outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>

_____. **Decreto n. 5.687, de 31 de Janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm>

_____. **Lei n. 12.850, de 02 de Agosto de 2013**. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal, os meios de obtenção da prova, infrações penais correlatas e o procedimento criminal; altera o Decreto-Lei no 2.848, de 7 de dezembro de 1940 (Código Penal); revoga a Lei no 9.034, de 3 de maio de 1995; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm>

_____. **Lei n. 4.717, de 29 de Junho de 1965**. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>

_____. **Projeto de Lei n. 4.850/2016**. Disponível em <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>

ARLAND, Rodolfo. **Ética o Corrupción: el dilema del nuevo milenio**. Serie Transparencia. Fundación Estado y Sociedad. Mendoza, 2002.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. 24ª Edição. São Paulo: Malheiros, 2009.

BOUVILLE, Mathieu. **Whistle-blowing And Morality**. Journal of Business Ethics doi: 10.1007/s10551-007-9529-72.

DA SILVA, José Afonso. **Curso de direito constitucional positivo**. São Paulo: Malheiros, 2014.

DAHL, Robert A. **Sobre a Democracia**. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

DIPP, Gilson. **A “delação” ou colaboração premiada: uma análise do instituto pela interpretação da lei**. Brasília: IDP, 2015.

ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. **False Claims Act**. Disponível em: <https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf>

_____. **Sarbanes-Oxley Act of 2002**. Disponível em: <<https://www.sec.gov/about/laws/soa2002.pdf>>

HORTA, Ana Magdalena. **Terremoto global: Falta de confiança nos balanços de grandes empresas dos EUA abala mercados e afasta investidor estrangeiro do Brasil**. Rio de Janeiro: Revista Época, 200-?. Disponível em: <<http://revistaepoca.globo.com/Epoca/0,6993,EPT344659-1663-1,00.html>>

KONTZE, Karine Brondani; DIEHL, Rodrigo Cristiano. **Combate à Corrupção: O Papel da Sociedade e a (Re)Definição do Conceito de Cidadania em Tempos de Globalização**. In: Semana Acadêmica Fadisma Entrementes, Santa Maria. 11ª ed. Anais... Santa Maria: Fadisma, 2014.

MANCUSO, Rodolfo de Camargo. **Ação Popular: Proteção do Erário, do Patrimônio Público, da Moralidade Administrativa e do Meio Ambiente**. 4ª ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2001.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Brasília: 200-?. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/>>

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 n. 175). Disponível em: <www.senado.leg.br/estudos>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas Contra a Corrupção**. 2003. Disponível em: <https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf>

_____. **Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento**. 1986. Disponível em: <<http://www.direitoshumanos.usp.br/index.php/Direito-ao-Desenvolvimento/declaracao-sobre-o-direito-ao-desenvolvimento.html>>

PAIVA, Bruno César Ribeiro de. **Ação popular: instrumento de controle dos atos administrativos = Popular action: an instrument to control administrative norms**. De jure: revista jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais, Belo Horizonte, v.13, n.23, p.207-246, jul./dez., 2014.

PEREIRA, Frederico Valdez. **Colaboração premiada: legitimidade e procedimento**. 2011. 16 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Criminais) - Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2011.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Boa Política: Ensaios Sobre a Política na Era da Internet**. 1ª ed. São Paulo: Companhia das Letras, 2017.

RIBEIRO, Renato Janine. **A Democracia**. São Paulo: Publifolha, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens**. Porto Alegre: L&PM, 2011.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: incluyente, sustentável, sustentado**. Rio de Janeiro, Garamond, 2008.

SARTORI, Giovanni. **Teoria da democracia revisitada**. São Paulo: Ática, 1994.

SCHULTZ, David. HARUTYUNYAN, Khachik. **Combating Corruption: The Development of Whistleblowing Laws in the United States, Europe and Armenia**. *International Comparative Jurisprudence* 1, 2015, p. 87-97.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SENGUPTA, Arjun Kumar. **Conceptualizing the Right to Development for the Twenty-first Century**. In: *Realizing the Right to Development: Essays in Commemoration of 25 Years of the United Nations Declaration on the Right to Development*. Geneva: UN, 2013.

THÜSING, Gregor. FORST, Gerrit. **Whistleblowing – A Comparative Study**. Springer International Publishing, 2016.

REINO UNIDO. Public Interest Disclosure Act of 1998. Disponível em:
<<https://www.legislation.gov.uk/ukpga/1998/23/contents>>

ZAKARIA, Maheran. **Antecedent Factors of Whistleblowing in Organizations**. *Procedia Economics and Finance* 28, 2015, p. 230-234.