

DENÚNCIAS DE TRABALHADORES NA ITÁLIA, PROTEÇÃO DOS DIREITOS E A DIRETIVA (UE) 2019/1937

Whistleblowing in Italy, protection of rights and Directive (EU) 2019/1937

Stefano Maria Corso

Università Degli Studi di Milano

DOI: <https://doi.org//10.62140/SMC782025>

Sumário: 1. Denúncias de trabalhadores na Itália. 2. Direito à legalidade e ônus da organização na denúncia de irregularidades. 3. Direitos e proteções do trabalhador denunciante. 4. Os "canais de denúncia". 5. Os diferentes destinatários das denúncias de irregularidades. 6. Perspectivas de aplicação da instituição e estrutura jurídica difícil.

Resumo: A legislação sobre denúncia de irregularidades, originalmente introduzida na Itália entre 2012 e 2017, foi agora totalmente alterada pelo Decreto Legislativo nº 24, de 10 de março de 2023, após a transposição da Diretiva da UE nº 1937, de 23 de outubro de 2019. O ensaio enfatiza a perspectiva trabalhista da nova regulamentação, que visa desenvolver uma cultura de legalidade nos locais de trabalho e proteger contra retaliações os trabalhadores que decidem aproveitar os canais de denúncia fornecidos (internos, externos e por meio das chamadas divulgações públicas).

Palavras-chave: Denúncias de trabalhadores - Direito à legalidade - Retaliação ou discriminação - Proteção da confidencialidade.

The legislation of whistleblowing, originally introduced in Italy between 2012-2017, has now been fully amended by Legislative Decree No. 24 of March 10, 2023, following the transposition of EU Directive No. 1937 of October 23, 2019. The essay emphasizes the labour perspective of the new regulation aimed at developing a culture of legality in the workplaces and protecting from retaliation those workers who decide

to avail themselves of the reporting channels provided (internal, external and through so-called public disclosures).

Keywords: Whistleblowing - Right to legality - Retaliation or discrimination - Protection of confidentiality.

1. Denúncias de trabalhadores na Itália

A disposição de envolver os trabalhadores na atividade de combate ao que pode prejudicar a administração adequada, afetar a concorrência e impedir o desenvolvimento econômico encontra precedentes específicos em países de *common law* e de *civil law*, envolvendo, em especial, trabalhadores de grandes empresas (nacionais e multinacionais) e administrações públicas.

Nessa perspectiva, a instituição da denúncia de irregularidades (*Whistleblowing*) desenvolveu-se por meio de uma série de intervenções legislativas com o objetivo de garantir proteção contra retaliação aos trabalhadores que denunciam violações das quais tomaram conhecimento no decorrer de seu trabalho.

O objetivo é salvaguardar os interesses públicos e a prevenção (e repressão) de atos ilícitos, mas essa iniciativa geralmente é prevista como obrigatória apenas em casos de infrações particularmente graves e/ou com relação a assuntos específicos (nesse sentido, confirma-se o princípio de que "ser trabalhador não torna obrigatório o que para os cidadãos privados é apenas uma opção").

Com o passar do tempo, a lista de fatos reportáveis ou denunciáveis considerados de interesse público aumentou para incluir não apenas infrações penais e administrativas, mas também comportamentos contrários aos regulamentos internos das empresas, códigos de ética e códigos de conduta, bem como simples disfunções organizacionais e situações de risco.

Com estas premissas, a Diretiva (UE) 2019/1937, relativa à proteção das pessoas que denunciam violações do direito da União, foi aprovada em 23 de outubro

de 2019, o que constituiu uma oportunidade para revisitar - também na Itália - a legislação anteriormente aprovada sobre a denúncia de irregularidades¹.

Seguiu-se, após longa reflexão, o Decreto Legislativo n.º 24, de 10 de março de 2023, que - adaptando e transpondo (por vezes de forma acrítica) os princípios da Diretiva - revogou e reescreveu integralmente a anterior legislação aplicável (Lei n.º 179, de 30 de novembro de 2017)².

2. Direito à legalidade e ônus da organização na denúncia de irregularidades

O respeito e a aplicação correta das regulamentações ambientais, anticorrupção e do mercado único são os objetivos que sustentam a intervenção do legislador europeu e, de modo mais geral, confirma-se que o empoderamento dos gestores de alto escalão e a proteção dos trabalhadores que prestam informações são condições necessárias para uma governança que respeite a "cultura da legalidade", tanto no setor público quanto no privado³.

Embora a existência de regras diferentes para cada setor seja legitimamente prevista, tanto para as entidades públicas quanto para as privadas há uma disciplina unificada e a exploração específica das informações dos trabalhadores é considerada a melhor ferramenta para facilitar a detecção de qualquer delito ou irregularidade, facilitando o Estado em seus esforços para reprimir atos ilícitos e, antes disso, as próprias entidades para preveni-los.

¹ FERRANTE, Vincenzo. *Novità per il settore pubblico e privato in tema di whistleblowing*, Labor, 2018, 145; BOSCATI, Alessandro. *La disciplina del whistleblowing nel settore privato nella prospettiva dell'attuazione della direttiva comunitaria*, ADL, 2020, 1056; VITALETTI, Micaela. *La Direttiva Europea in materia di whistleblowing. Effetti e ricadute sulla tutela della "persona" nel diritto del lavoro*, MGI, 2020, 447.

² BOSCATI, Alessandro. *La disciplina del whistleblowing...*, cit.,1060; DEGOLI, Maria Cristina. *Il whistleblowing: il d.lgs. n. 24/2023 e la dir. UE n. 2019/1937 a confronto*, DMI, 2023, 373.

³ CORSO, Stefano Maria. *Segnalazione di illeciti e organizzazione di lavoro. Pubblico e privato nella disciplina del whistleblowing*, Torino: Giappichelli, 2020, 81.

De fato, a utilidade da denúncia de irregularidades é justificada pelo interesse na máxima transparência e na melhor proteção da integridade da empresa/órgão público e da sua organização, valorizando a contribuição (ou "participação") dos trabalhadores em uma perspectiva de prevenção "interna"⁴.

Algumas limitações à proteção fornecida pela legislação são mais bem compreendidas cientificando-se sobre quais são os objetivos almejados⁵.

Em primeiro lugar, como já foi demonstrado na jurisprudência do Tribunal de Estrasburgo⁶, o conceito de "interesse público" exclui disputas, reivindicações ou demandas ligadas a interesses de natureza pessoal.

Em segundo lugar, um funcionário só pode reivindicar a proteção da legislação sobre denúncias de irregularidades se puder razoavelmente acreditar que as informações sobre as violações relatadas sejam verdadeiras (e, em todo caso, se enquadrarem no âmbito objetivo da legislação) e se os canais e procedimentos exigidos tiverem sido seguidos (Artigo 16(1) do Decreto Legislativo n° 24/2023). Mais uma vez, cabe enfatizar que os "motivos pessoais" que levaram os trabalhadores a fazer uma denúncia ou divulgação pública são irrelevantes para fins de sua proteção. Portanto, os "interesses privados" na denúncia e suas possíveis consequências devem ser considerados legítimos (Art. 16, parágrafo 2. Decreto Legislativo n° 24/2023)⁷, a menos, é claro, que se possa demonstrar que o objetivo da denúncia era, desde o início, caluniar ou difamar o acusado (que pode ser o empregador, um de seus funcionários ou outro trabalhador, etc.).

⁴ BOSCATI, Alessandro. *Il whistleblowing tra diritto di critica e obbligo di fedeltà del lavoratore*, em DELLA BELLA, Angela e ZORZETTO, Silvia (ed.), *Whistleblowing e prevenzione dell'illegalità*, Milano: Giuffrè, 2020, 357.

⁵ Ver Cass, seção trabalhista 31 Marchar 2023 n. 9148, em GI, 2023, 1883, anotada por CORSO, Stefano Maria. *La protezione riservata a chi segnala violazioni nel contesto lavorativo non si applica alla segnalazione di illeciti propri*, e em ADL, 2023, 1211, anotada por FIATA, Emanuela. *La denuncia del whistleblowing di un medesimo fatto o di fatti analoghi, compiuti da altri lavoratori non lo esime dalla responsabilità per gli illeciti suoi propri*.

⁶ Exemplificando a maneira não unívoca em que o chamado "interesse público" foi considerado, veja CEDH 21 de outubro de 2014, Matuz v. Hungary (par. 37); 13 de janeiro de 2015, Rubins v. Latvia (par. 83-85) e 13 de setembro de 2018, Big Brother Watch et al. v. United Kingdom (par. 487 e 492).

⁷ ALLAMPRESE, Andrea, TONELLI, Riccardo. "Nuove" tutele e occasioni perdute: alcune osservazioni sul d.lgs. n. 24/2023 in materia di whistleblowing, RGL, 2023, 449.

Por fim, essa perspectiva não contrasta - em concordância - com uma segunda possível exclusão da aplicação da legislação sobre *Whistleblowing*, ou seja, aquela que diz respeito a entidades privadas de pequeno/médio porte ["média de pelo menos 50 trabalhadores empregados no último ano" (ou até menos, se houver relevância europeia)]⁸. Por outro lado, parece menos aceitável subordinar a aplicação da legislação à reconhecida menor complexidade organizacional de uma entidade, pois isso gera um efeito dissuasivo sobre a vontade da entidade de se (auto)organizar em conformidade com a mesma legislação (veja a exclusão para entidades que decidiram não adotar "um modelo de acordo com o Decreto Legislativo n° 231/2001") (Art. 2, parágrafo 1, letra q do Decreto Legislativo n° 24/2023)⁹.

3. Direitos e proteções do trabalhador denunciante

É interessante observar que a Diretiva da UE dirige-se a trabalhadores e não a indivíduos em geral (confirmando, assim, a natureza excepcional do vínculo empregatício como base da regulamentação de denúncias de irregularidades) (Art. 3, parágrafo 3 do Decreto Legislativo n° 24/2023). Essa é a principal razão que justifica e apoia sua regulamentação específica do direito trabalhista em uma perspectiva que é, de fato, muito diferente daquela que visa promover queixas denúncias às autoridades judiciais ou proteger testemunhas antes, durante e depois de processos criminais. Para esse último objetivo, de fato, o legislador italiano (e não apenas este) há anos prevê uma disciplina autônoma e totalmente diferente (referência aos crimes chamados "de máfia", tráfico de drogas ou criminalidade organizada), na qual a questão da proteção das condições de trabalho - embora não totalmente ausente - é, sem dúvida, menos central.

Dito isso, os exemplos de proteção específica da lei trabalhista que podem ser extraídos da diretiva e de sua transposição são muito numerosos.

⁸ Consulte o "considerando" n. 48 da Diretiva (UE) 2019/1937.

⁹ BONTEMPELLI, Manfredi. *L'ODV dopo la riforma della disciplina del whistleblowing*, ANPP, 2023, 465 e DE SANTIS, Giovanni. *Whistleblowing: esercizio di virtù civica al servizio della compliance*, RCP, 2024, 360.

Entre as inovações mais significativas, destaca-se o fato de que a questão da retaliação não diz mais respeito apenas à relação entre empregador e empregado, mas adquire uma abrangência mais ampla (anteriormente não delineada na legislação anterior): de fato, o legislador introduz uma proteção específica contra atos de retaliação realizados diretamente por colegas (e em parte por membros da família), capaz de estender suas repercussões também na fase de pré-contratação e após o término da relação de trabalho (Art. 3, parágrafo 4, do Decreto Legislativo nº 24/2023).

A diretiva compreende ainda uma definição de "trabalhador" que é a mais ampla possível, a fim de abranger a grande variedade de sujeitos ligados a empregadores públicos e privados e suas respectivas organizações (por exemplo, autônomos, empregados, voluntários, etc.).

Tal escolha, com o objetivo de garantir maior segurança e eficácia, às vezes tende a esquecer a lógica da legislação. Esse é o caso dos "acionistas", que são equiparados aos trabalhadores, mas em relação aos quais o significado da aplicação da legislação de proteção não é claro (uma escolha, no entanto, confirmada no momento da transposição: Art. 3, parágrafo 3, letra h, decreto legislativo nº 24/2023).

No que diz respeito ao conteúdo da denúncia, como resultado da qual o funcionário pode ser considerado digno de proteção, o legislador procede de duas maneiras, por um lado indicando as características gerais das circunstâncias (e dos "fatos") que podem ser legitimamente denunciadas e, por outro lado, avaliando caso a caso o possível "interesse público" das mesmas.

Nessa perspectiva, a ideia de limitar rigidamente os assuntos sujeitos a denúncia (e proteção) parece impraticável: atualmente, a lista é extremamente longa, apresenta muitas dúvidas interpretativas em termos de fatos reportáveis ou não reportáveis e deve ser considerada razoavelmente desconhecida pelos funcionários (que se presume não terem conhecimento especial em direito e muito menos em direito da União Europeia) (consulte o Artigo 2, parágrafo 1, letra a, nº 1-6 e Anexos).

É dada atenção especial ao conceito de "informação", pois somente se os trabalhadores estiverem plenamente conscientes e cientes de seus direitos e tiverem conhecimento dos procedimentos de denúncia/notificação (e possíveis contraindicações) é que poderão superar quaisquer dúvidas e tomar uma "decisão informada".

Desse ponto de vista, o papel central da direção, juntamente com "uma avaliação de risco adequada que leve em conta a natureza da atividade", não é novo, contudo, à luz da nova legislação, está mais bem especificado.

Após uma denúncia, pelo menos estas atividades devem ser realizadas "obrigatoriamente": informar o denunciante sobre o recebimento da denúncia (no prazo de sete dias); manter um diálogo com o denunciante (na verdade, são permitidos acréscimos à denúncia, se for necessário); acompanhar diligentemente as denúncias recebidas; fornecer *feedback* sobre a denúncia (no prazo de três meses) e disponibilizar informações claras sobre o canal, as modalidades e as condições para a realização de denúncias internas/externas (Artigo 5 do Decreto Legislativo nº 24/2023). Os representantes sindicais ou as organizações mencionadas no artigo 51 do Decreto Legislativo nº 81 de 2015 devem ser consultados e o tratamento das denúncias deve ser confiado a um escritório independente (interno ou externo), com equipe dedicada e especificamente treinada¹⁰.

Os canais de denúncia devem garantir a confidencialidade da identidade do denunciante¹¹, da pessoa envolvida e da pessoa mencionada no relatório (oral ou escrito), bem como o conteúdo do relatório e a documentação relacionada (a chamada "extensão da confidencialidade") (Artigo 4 do Decreto Legislativo nº 24/2023).

A identidade do denunciante e qualquer outra informação da qual essa identidade possa ser inferida, direta ou indiretamente, não podem ser divulgadas -

¹⁰ No passado, GABRIELE, Alessia. *La cedevole tutela del diritto alla riservatezza del whistleblower in ambito processuale*, LPA, 2019, 215.

¹¹ Deve-se prestar atenção especial à diferença entre confidencialidade e anonimato (com os limites de seu uso). Na Itália, a denúncia anônima não é proibida, mas não está sujeita a regulamentação (e proteção específica) nos termos da legislação sobre whistleblowing (na qual a identidade do denunciante é apenas "confidencial"). Consulte CORSO, Stefano Maria. *Segnalazione di illeciti...*, cit., 295.

sem o consentimento expresso do denunciante - a pessoas que não sejam as competentes para receber ou acompanhar as denúncias.

Por conseguinte, confirma-se uma forte proteção da confidencialidade em processos disciplinares ("princípio do consentimento expresso necessário", de acordo com o Artigo 12, parágrafo 5 do Decreto Legislativo nº 24/2023)¹², enquanto permanecem limites importantes (dos quais os funcionários devem ser informados!) para processos criminais (sigilo das investigações de acordo com o Artigo 329 do Código de Processo Penal) e processos contábeis porque, uma vez concluída a fase de investigação preliminar, os direitos de defesa e de interrogatório "prevalecem" em favor do acusado (que, portanto, tem o direito de conhecer a identidade do autor do relatório)¹³.

Em todo caso, qualquer forma de retaliação ou discriminação é proibida¹⁴: pessoas protegidas (denunciante e não denunciante de alguma forma relacionadas a eles) demitidas como resultado da denúncia têm o direito de serem reintegradas em seus empregos (em razão das regras específicas aplicáveis ao trabalhador) (consulte o Artigo 19(3) do Decreto Legislativo nº 24/2023).

A autoridade judicial requerida deverá tomar todas as medidas, inclusive medidas temporárias, necessárias para garantir a proteção da situação jurídica subjetiva envolvida, inclusive a indenização por danos e a cessação da conduta retaliatória¹⁵.

4. Os "canais de denúncia"

¹² A esse respeito, veja a recente Resolução Anac nº 380, de 30 de julho de 2024, que rejeita a solicitação de acesso aos documentos formulada pelo trabalhador acusado.

¹³ GHERA, Edoardo, VALENTE, Lucia. *Sulla riforma degli obblighi di segreto contenuta nella legge sul whistleblowing*, RIDL, 2021, 250.

¹⁴ PERUZZI, Marco. *La prova del licenziamento ritorsivo nella legge 179/17 sul whistleblowing*, LD, 2020, 33.

¹⁵ Veja SBERNA, Giulia. *Primi passi verso un'effettiva protezione del whistleblower: il Tribunale di Milano riconosce la tutela cautelare a favore del segnalante*, LPO, 2024, 282.

A proteção de denunciantes dá ênfase especial às medidas de proteção a serem implementadas pelo empregador por meio de uma "reorganização" da empresa/órgão público de acordo com as diretrizes impostas pela lei.

Do ponto de vista organizacional, cabe ao empregador identificar um ou mais canais a serem disponibilizados aos possíveis denunciante - ao mesmo tempo em que protege sua identidade - adequados para a denúncia de condutas ilegais/ilícitas relevantes com base em fatos circunstanciados, bem como violações do sistema de supervisão e controle interno, das quais eles tomaram conhecimento no decorrer de seu trabalho.

O canal tradicional, ou seja, a denúncia feita pelo funcionário ao seu superior hierárquico, é considerado manifestamente ineficiente e até mesmo contraproducente nos casos em que a pessoa a ser denunciada por conduta ilegal seja o próprio superior, pois exigiria que o denunciante revelasse um delito ou irregularidade à pessoa responsável por ele. Tanto as empresas quanto as administrações públicas têm condições de remediar situações deste tipo, seja implementando procedimentos específicos que lhes permitam fazer denúncias de acordo com as diretrizes estabelecidas pelo legislador, seja modificando seus sistemas de supervisão e controle interno, inclusive adaptando seus códigos disciplinares de forma a garantir maior eficácia¹⁶.

Os empregadores, a fim de adequar sua organização, são chamados a organizar suas atividades de modo a neutralizar internamente as infrações previstas na lei e/ou que eles próprios considerem dignas de serem neutralizadas (e, portanto, nessa segunda acepção, apenas no sentido amplo de "interesse público") com o objetivo final de evitar a ocorrência de tais infrações/irregularidades ou, pelo menos, limitar seus efeitos.

5. Os diferentes destinatários das denúncias de irregularidades

¹⁶ MARINELLI, Francesca. *Whistleblowing e mobbing: un connubio possibile nel pubblico impiego*, I.P.A., 2023, 677.

Outro aspecto a ser considerado (crítico, especialmente para as empresas) diz respeito aos limites dos chamados "relatórios externos" ou "divulgações públicas", porque muitas vezes há um conflito entre o interesse público em relatar e o interesse da entidade na "gestão interna" de questões críticas que surgem dentro de sua organização. Optar por uma solução "interna" significa, na verdade, aceitar que a denúncia seja gerida e permaneça sob o controle do empregador; enquanto qualquer ação "externa", uma vez que os procedimentos e resultados não podem ser controlados pela empresa, manifesta uma falta de confiança na capacidade do órgão de lidar com o problema de forma autônoma e de agir em primeira pessoa para evitar a ocorrência de atos ilícitos e irregularidades.

Historicamente, as entidades privadas estão mais interessadas em favorecer a denúncia interna tanto quanto possível, ainda mais em um sistema como o italiano (e europeu de um modo geral), no qual a proteção de denunciante não prevê por lei recompensas ou incentivos de qualquer tipo (ainda mais se forem monetários).

A Diretiva da UE estabelece, com o mesmo efeito (mas não exatamente com as mesmas consequências), canais de denúncia internos (artigos 7-9 da Diretiva da UE 2019/1937), canais de denúncia externos (artigos 10-14 da Diretiva da UE 2019/1937) e divulgação pública (artigo 15 da Diretiva da UE 2019/1937), e que às denúncias seja dada continuidade (ou seja, que o denunciante deve ter a oportunidade de acompanhar o desenvolvimento de sua divulgação), independentemente do canal de comunicação escolhido.

No entanto, a Diretiva não indica nenhuma ordem real de prioridade entre os canais (interno, externo ou público), embora, ao fornecer "informações adequadas" sobre o uso de canais internos, espera-se que seu uso seja "incentivado" antes da denúncia por meio de canais de denúncia externos (Art. 7, parágrafo 2, da Diretiva da UE 2019/1937).

De acordo com o considerando 47, *"Por conseguinte, por princípio, os denunciante deverão ser incentivados a recorrer em primeiro lugar aos canais de denúncia interna e a fazer denúncias junto do seu empregador, se esses canais estiverem à sua disposição e se for razoável esperar que eles funcionem. Tal acontece, em especial, se os denunciante acreditarem que a violação pode ser*

resolvida de forma eficaz no seio da organização pertinente, e que não há risco de sofrer atos de retaliação.”

Em outras palavras, de acordo com a legislação europeia, não é possível delinear uma hierarquia rígida de critérios a serem usados pelos trabalhadores para denunciar condutas ilegais/ilícitas, e isto torna potencialmente muito difícil para as entidades prevenir ou limitar possíveis danos.

Já a legislação italiana introduz uma verdadeira abordagem “abordagem *up to ladder*”, que é mais protetora para os empregadores e baseada em uma lógica de prevenção (em vez de repressão).

Caso não haja um procedimento interno de denúncia de irregularidades que ofereça garantias em termos de confidencialidade e proteção contra medidas retaliatórias, obviamente o funcionário fica livre para escolher o destinatário de sua denúncia/notificação como achar mais oportuno.

Em contraste, a legislação italiana impõe que os canais de denúncia interna sejam o caminho preferencial a ser seguido em primeiro lugar, enquanto os canais de denúncia externa vêm em segundo lugar e são legitimados na presença de circunstâncias específicas, como a falta de resposta dentro de um período de tempo razoável, a falta de canais de denúncia interna adequados (especialmente com relação a trabalhadores não subordinados em contato com a organização envolvida na denúncia) e a existência (a ser justificada) de contraindicações ao uso de canais de denúncia interna (consulte os Artigos 6 e 15 do Decreto Legislativo nº 24/2023).

Em outras palavras, a denúncia externa (hoje em dia apenas para a Autoridade Nacional Anticorrupção - ANAC e a ser mantida separada das denúncias às autoridades judiciais)¹⁷ e a divulgação pública (por exemplo, jornais, mídias sociais, etc.) são legítimas porém sujeitas a certas condições (e - essencialmente - após uma denúncia interna), estabelecendo assim um perfil adicional de "lealdade" imposto aos

¹⁷ PIZZUTI, Paolo. *Whistleblowing e rapporto di lavoro*, Torino:Giappichelli, 2019, 120.

funcionários (mas que, no entanto, não pode ser entendido como um limite para o "recurso aos tribunais", na medida em que está abrigado pela constituição).

6. Perspectivas de aplicação da instituição e estrutura jurídica difícil

Em conclusão, a denúncia dirigida a outras partes que não o empregador pressupõe, como mais uma demonstração da divergência de interesses entre as partes, a desconfiança da capacidade de auto-organização e prevenção do empregador e sua incapacidade ontológica de buscar outros objetivos que não a otimização do lucro. Nesse sentido, de acordo com uma abordagem comum aos sistemas anglo-saxões, o papel do empregado que faz a denúncia deve ser interpretado precisamente em uma perspectiva de "comunicação pública". A denúncia de irregularidades é estruturada como sendo "para uso externo", porque é incentivada e protegida por lei precisamente para que o conhecimento adquirido por qualquer empregado seja disseminado externamente para chegar até às autoridades. Os efeitos colaterais dessa abordagem são a legitimidade do exercício - mesmo que severo e amargo - da liberdade de expressão, a ênfase nos perfis de "interesse geral" e veracidade legal em detrimento dos perfis de boa-fé "contratual", a não necessidade de qualquer princípio "*up to ladder*" e as pequenas críticas encontradas no envolvimento da mídia.

Esta também era a abordagem predominante da legislação italiana mas, após a diretiva, a perspectiva mudou parcialmente: a denúncia é considerada (também) mais corretamente considerada (também) como um instrumento "interno" de autorregulação, organização, resolução de conflitos e um remédio "colaborativo" para as assimetrias de informações, principalmente entre empregador e empregados.

Devido a essa natureza dupla, a legislação não raramente parece seguir uma orientação intermediária visando equilibrar os interesses em jogo, sem, no entanto, resolver a questão essencial de qual significado sistêmico atribuir à denúncia de irregularidades (*Whistleblowing*) e, por conseguinte, remete toda e qualquer interpretação à análise caso a caso da situação concreta.