

## DENÚNCIA ANÔNIMA (ORIENTAÇÃO CGU)

O termo “denúncia” refere-se à peça apresentada por particular, noticiando à administração o suposto cometimento de irregularidade associada ao exercício de cargo. E quanto à formalidade, na regra geral da administração pública federal, exige-se apenas que as denúncias sejam identificadas e apresentadas por escrito.

*Lei nº 8.112, de 11/12/90 - Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.*

Também a denúncia requer critérios similares aos acima descritos para a admissibilidade da representação. Destaque-se a indispensável exigência de que a denúncia se materialize em documento por escrito, de forma que a denúncia apresentada verbalmente deve ser reduzida a termo pela autoridade competente.

### **Anonimato e Notícia Veiculada em Mídia**

Embora a princípio, pela própria natureza da representação e por previsão legal para a denúncia (art. 144 da Lei nº 8.112, de 11/12/90), se exija a formalidade da identificação do representante ou denunciante, tem-se que o anonimato, por si só, não é motivo para liminarmente se excluir uma denúncia sobre irregularidade cometida na administração pública e não impede a realização do juízo de admissibilidade e, se for o caso, a conseqüente instauração do rito disciplinar. Diante do poder-dever conferido no art. 143 da Lei nº 8.112, de 11/12/90, em sede da máxima do *in dubio pro societate*, deve a autoridade competente verificar a existência de mínimos critérios de plausibilidade.

Não cabe aqui a adoção de uma leitura restritiva do mencionado art. 144 do Estatuto, como se ele delimitasse todo o universo de possibilidades de se levar ao conhecimento da administração o cometimento de irregularidades. Ao contrário, diante dos diversos meios de se levar o conhecimento à administração, tem-se que aquele dispositivo deve ser visto apenas como forma específica regulada em norma, mas não a única licitamente aceitável para provocar a sede disciplinar.

Se a autoridade se mantivesse inerte, por conta unicamente do anonimato, afrontaria princípios e normas que tratam como dever apurar suposta irregularidade de que se tem conhecimento na administração pública federal. Uma vez que a previsão constitucional da livre manifestação do pensamento (art. 5º, IV da CF) em nada se confunde com o oferecimento de denúncia ou representação em virtude de se ter ciência de suposta irregularidade, a estes institutos não se aplica a vedação do anonimato. Ademais, conforme se abordará em **4.4.14.1**, o interesse público deve prevalecer sobre o interesse particular.

Mas é claro que a autoridade não se precipitará a instaurar a sede disciplinar, com todos os ônus a ela inerentes, à vista tão-somente de uma denúncia anônima. Nesses casos, deve-se proceder com maior cautela antes de se decidir pela instauração do processo, para evitar precipitada e injusta ofensa à honra do servidor, promovendo investigação preliminar e inquisitorial (não contraditória, pois não há a figura de acusado), acerca do fato constante da peça anônima.

*STF, Mandado de Segurança nº 24.369: “Ementa: delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude (procedimentos licitatórios supostamente direcionados e alegado pagamento de diárias exorbitantes). A questão da vedação constitucional do anonimato (CF, art. 5º, IV, ‘in fine’), em face da necessidade ético-jurídica de investigação de condutas funcionais desviantes. Obrigação estatal, que, imposta pelo dever de observância dos postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37, ‘caput’), torna inderrogável o encargo de apurar comportamentos eventualmente lesivos ao interesse público. Razões de interesse social em possível conflito com a exigência de proteção à incolumidade moral das pessoas (CF, art. 5º, X). O direito público subjetivo do cidadão ao fiel desempenho, pelos agentes estatais, do dever de probidade constituiria uma limitação externa aos direitos da personalidade? Liberdades em antagonismo. Situação de tensão dialética entre princípios estruturantes da ordem constitucional. Colisão de direitos que se resolve, em cada caso ocorrente, mediante ponderação dos valores e interesses em conflito. Considerações doutrinárias. Liminar indeferida.”*  
*Idem: STJ, Recursos Ordinários em Mandado de Segurança nº 1.278 e 4.435 e Recursos em ‘Habeas Corpus’ nº 7.329 e 7.363.*

*“(…) Em outras palavras, o fato de a Constituição Federal vedar o anonimato não autoriza a Administração Pública a desconsiderar as situações irregulares de que tenha conhecimento, por ausência de identificação da fonte informativa.” Francisco Xavier da Silva Guimarães, “Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União”, pg. 104, Editora Forense, 2ª edição, 2006*

Se essa investigação confirmar ao menos a plausibilidade, ainda que por meio de indícios, do objeto da denúncia anônima, convalidando-a, ela passa a suprir a lacuna do anonimato. Daí, pode-se dizer que o juízo de admissibilidade se ordena não pela formalidade de o denunciante ter se identificado ou ter se mantido anônimo, pois não mais será com base na peça anônima em si mas sim no resultado da investigação preliminar, sob ótica disciplinar, que ratificou os fatos nela descritos, promovida e relatada por algum servidor, dotado de fé pública, que o processo será instaurado, com o fim de comprovar o fato e a sua autoria (ou concorrência), garantindo-se ao servidor a ampla defesa e o contraditório.

A mesma cautela, e até com maiores requisitos para não se deixar influenciar por pressão de opinião pública e de imprensa, deve se aplicar às denúncias que cheguem ao conhecimento da autoridade competente por meio da mídia. Não sendo essa uma forma ilícita de se trazer fatos ao processo, não resta nenhuma afronta ao ordenamento e aos princípios reitores da matéria tomar aquelas notícias jornalísticas como deflagradoras do poder-dever de a autoridade regimentalmente vinculada dar início às investigações. Se a autoridade competente tomou conhecimento de suposta irregularidade seja por um veículo de pequena circulação, seja de circulação nacional, tem-se que o meio é lícito e ela tem amparo para proceder à investigação preliminar e inquisitorial, tomando todas as cautelas, antes de precipitadamente se expor a honra do servidor. Portanto, não há vedação para que se deflagre processo administrativo disciplinar em decorrência de

notícia veiculada em mídia, independente do seu grau de repercussão, alcance ou divulgação.

Deve-se destacar, no entanto que, para fim de demarcação do termo inicial do prazo prescricional (ver **4.13.1.1**), quando o fato supostamente irregular vem à tona por meio de veículos de comunicação, somente se pode presumir conhecido pela autoridade competente no caso de notícia veiculada em mídia de expressão, circulação ou divulgação nacional, em que prevalece a presunção de conhecimento por todos (inclusive a autoridade) na data de sua divulgação. A mesma presunção, de conhecimento por parte de todos no caso notícia veiculada em veículos de mídia de pequena ou restrita repercussão, poderia induzir ao risco de equivocadamente se deduzir que a autoridade também teve conhecimento e se manteve inerte.

Da mesma forma como no anonimato, por um lado, afirma-se que, se a autoridade se mantivesse inerte, por conta unicamente do caráter difuso da notícia, afrontaria princípios e normas que tratam como dever apurar suposta irregularidade de que se tem conhecimento na administração pública federal. E, por outro lado, repete-se que a autoridade não deve se precipitar na instauração da sede disciplinar, com todos os ônus a ela inerentes, à vista de notícias de mídia, devendo antes determinar a realização de investigação preliminar e inquisitorial, acerca dos fatos noticiados.

Se essa investigação confirmar ao menos a plausibilidade, ainda que por meio de indícios, da notícia difusa veiculada pela mídia, convalidando-a, ela passa a aperfeiçoar sua lacuna. Daí, pode-se dizer que o juízo de admissibilidade se ordena não pela formalidade de o conhecimento da irregularidade ter se dado pessoalmente pela autoridade ou por meio difuso, pois não mais será com base na peça jornalística em si mas sim no resultado da investigação preliminar, sob ótica disciplinar, que ratificou os fatos nela noticiados, promovida e relatada por algum servidor, dotado de fé pública, que o processo será instaurado, com o fim de comprovar o fato e a sua autoria (ou concorrência), garantindo-se ao acusado a ampla defesa e o contraditório.

*“Desde que não tenham sido conseguidos por meios ilícitos, os conectivos processuais de instauração podem chegar ao conhecimento da autoridade competente de modo meramente informativo (difuso) ou de maneira postulatória (precisa).*

*A via informativa poderá dar-se até mesmo por intermédio dos meios de comunicação social (jornal, rádio, televisão, etc), embora, nesses casos, deva a autoridade administrativa competente verificar, de pronto, se a versão veiculada constitui, pelo menos em tese, infração disciplinar, devendo, até, exigir que o responsável por tal divulgação confirme por escrito tais increpações.*

*Somente depois desses cuidados, podem tais elementos configurar um princípio de prova autorizador da instauração do processo disciplinar.” José Armando da Costa, “Teoria e Prática do Processo Administrativo Disciplinar”, pg. 205, Editora Brasília Jurídica, 5ª edição, 2005*

*“Nasce o processo disciplinar de uma denúncia, que poderá originar-se: (...)*

*- de notícia na imprensa.” Francisco Xavier da Silva Guimarães, “Regime Disciplinar do Servidor Público Civil da União”, pg. 130, Editora Forense, 2ª edição, 2006*

*“O noticiário na imprensa, especialmente os textos escritos, podem servir de comunicação de indícios de irregularidades (...).” Antônio Carlos Palhares Moreira Reis, “Processo Disciplinar”, pg. 59, Editora Consulex, 2ª edição, 1999*

**Fonte: Controladoria-Geral da União - Treinamento em Processo Administrativo Disciplinar - Apostila de Texto**

**(<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Apostila%20de%20Texto%20CGU.htm>, acessado em 15 de janeiro de 2008.)**

## DENÚNCIA ANÔNIMA (JURISPRUDÊNCIA)

**Ementário:** Inexistência de ilegalidade. Definição constitucional da vedação do anonimato. Constrangimento ilegal. Demonstração de violação de direito. Resolução do conflito de direitos básicos.

### **16.1 - Decisões com relatório e voto:**

Mandado de Segurança nº 24.369, do STF - Ementa: *Delação anônima. Comunicação de fatos graves que teriam sido praticados no âmbito da administração pública. Situações que se revestem, em tese, de ilicitude (procedimentos licitatórios supostamente direcionados e alegado pagamento de diárias exorbitantes). A questão da vedação constitucional do anonimato (CF, art. 5º, IV, “in fine”), em face da necessidade ético-jurídica de investigação de condutas funcionais desviantes. Obrigação estatal, que, imposta pelo dever de observância dos postulados da legalidade, da impessoalidade e da moralidade administrativa (CF, art. 37, “caput”), torna inderrogável o encargo de apurar comportamentos eventualmente lesivos ao interesse público. Razões de interesse social em possível conflito com a exigência de proteção à incolumidade moral das pessoas (CF, art. 5º, X). O direito público subjetivo do cidadão ao fiel desempenho, pelos agentes estatais, do dever de probidade constituiria uma limitação externa aos direitos da personalidade? Liberdades em antagonismo. Situação de tensão dialética entre princípios estruturantes da ordem constitucional. Colisão de direitos que se resolve, em cada caso ocorrente, mediante ponderação dos valores e interesses em conflito.*

- Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 4.435, do STJ - Ementa: *Processo administrativo desencadeado através de denúncia anônima. Validade. Inteligência da cláusula final do inciso IV do art. 5º da Constituição Federal (vedação do anonimato).*

- Recurso Ordinário em Mandado de Segurança nº 1.278, do STJ - Ementa: *A instauração de inquérito administrativo, ainda que resultante de denúncia anônima, não encerra, no caso, qualquer ilegalidade.*

- Recurso em Habeas Corpus nº 7.329, do STJ - Ementa: *A “delatio criminis” anônima não constituiu causa de ação penal que surgirá, em sendo caso, da investigação policial decorrente. Se colhidos elementos suficientes, haverá, então, ensejo para a denúncia. É bem verdade que a Constituição Federal (art. 5º, IV) veda o anonimato na manifestação pensamento, nada impedindo, entretanto, mas, pelo contrário, sendo dever da autoridade policial proceder à investigação, cercado-se, naturalmente, de cautela.*

- Recurso em Habeas Corpus nº 7.363, do STJ - Ementa: *Carta anônima, sequer referida na denúncia e que, quando muito, propiciou investigações por parte do organismo policial, não se pode reputar de ilícita. É certo que, isoladamente, não terá qualquer valor, mas também não se pode tê-la como prejudicial a todas as outras validamente obtidas. O princípio do “fruto da árvore envenenada” foi devidamente abrandado na Suprema Corte (HC nº 74.599-7, Min. Ilmar Galvão).*

**Fonte: Controladoria-Geral da União - Treinamento em Processo Administrativo Disciplinar - Apostila de Jurisprudência**

**(<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/GuiaPAD/Arquivos/Apostila%20de%20Jurisprudencia%20CGU.htm>, acessado em 2 de janeiro de 2008.)**