

SÚMULA TRIMESTRAL

Ouvidoria MPDFT

4ª Súmula
Manifestações
Sigilosas e Anônimas

S Ú M U L A T R I M E S T R A L

OUVIDORIA MPDFT

INTRODUÇÃO

O tratamento de registros anônimos e sigilosos é tema delicado por comumente envolver, de um lado, situações que podem gerar danos à pessoa que é referenciada no corpo do relato, quando este não é verdadeiro e, por um outro ângulo, a necessidade de se proteger a identidade do manifestante como forma de resguardar sua integridade física e psicológica, quando os fatos narrados envolvem, em tese, a prática de abusos, ilegalidades, crimes e outras condutas lesivas à ordem jurídica, quando praticadas por pessoas detentoras de cargos de comando.

Não se olvide que a proteção à identidade do denunciante é uma estratégia muito utilizada no combate à corrupção, sonegação, fraude, má administração e outras irregularidades que podem ameaçar o interesse público, motivo pelo qual o cidadão que se utiliza dos canais da Ouvidoria para relatar atos ilegais ou prejudiciais ao interesse da sociedade tem a opção de manter seus dados em anonimato ou sob sigilo, como forma de proteger-se contra retaliação, perseguição ou tratamento discriminatório por parte de seus superiores, do denunciado, ou de outras autoridades públicas.

No Direito Internacional há diversos diplomas normativos que reconhecem o princípio da proteção ao denunciante. O Relator Especial das Nações Unidas para Liberdade de Expressão, em seu Informe Anual de 2000 endossou o conjunto de princípios de acesso a informação desenvolvidos pela ONG britânica Article 19 - International Centre Against Censorship, especializada na defesa e promoção da liberdade de expressão e contra a censura. O Anexo II do Relatório, intitulado “*The Public’s Right to Know: Principles on Freedom of Information Legislation*” contempla a proteção ao denunciante como um princípio de acesso a informação.

S Ú M U L A T R I M E S T R A L

Também a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, recepcionada pela legislação brasileira¹, prevê expressamente essa proteção em seu art. 33:

Artigo 33: Proteção aos denunciantes - 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 Convenção².

De forma semelhante a Convenção da OEA contra a Corrupção, assim prevê:

Artigo III - Medidas preventivas - Para os fins estabelecidos no artigo II desta Convenção, os Estados Partes convêm em considerar a aplicabilidade de medidas, em seus próprios sistemas institucionais destinadas a criar, manter e fortalecer: [...] 8. 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 interno³.

A proteção ao denunciante também foi tema de destaque nas discussões que permearam a Cúpula do G20, realizada em Seul no ano de 2010, figurando como uma das prioridades no Plano de Ação Anticorrupção aprovado na ocasião, com a previsão expressa de se permitir a realização de denúncias anônimas e, em todo caso, preservar o sigilo da identidade do denunciante, sendo certo que, o direito do denunciado ao contraditório e à ampla defesa não inclui o direito de saber a identidade de quem o denunciou.

1 Promulgada pelo Decreto nº 5.687/2006.

2 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 18 de março de 2017.

3 Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/portuguese/treaties/B-58.htm>. Acesso em: 18 de março de 2017.

S Ú M U L A T R I M E S T R A L

De acordo com esse princípio, o denunciante deve ser protegido contra qualquer responsabilização administrativa, criminal e civil no caso das investigações não avançarem ou se a denúncia for julgada improcedente, ressalvada a hipótese em que se comprove a má-fé do denunciante⁴.

Como bem referido por Mateus Salomão⁵: “Não é demais destacar que o princípio constitucional que veda o anonimato, inerente ao exercício da liberdade de expressão, não se aplica às notícias de ilegalidades às autoridades públicas, dispositivo equivocadamente invocado com bastante frequência para tais situações”.

Tais registros, muitas vezes, trazem importantes elementos que podem servir como ponto de partida para que os órgãos de execução possam iniciar uma investigação sobre os fatos. Nesse desiderato, tanto o STF como o STJ tem reconhecido a validade das denúncias anônimas como base para a realização de investigações⁶.

4 Disponível em: <http://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. Acesso em: 18 de março de 2017.

5 LEAL, Mateus Salomão. *A Proteção do Whistleblower No Direito Brasileiro: Uma Análise À Luz Da Prática dos Ministérios Públicos e da Distinção Entre os Institutos do Sigilo e do Anonimato*. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2166/Monografia_Mateus%20Salomao%20Leal.pdf?sequence=1. Acesso em: 02 de abril de 2017

6 STF, HC nº 100042-MC/RO (2009), HC 99490/SP(23.11.2010), STJ HC 114846/MG(15.06.2010) e RMS 32065/PR(17.02.2011).

1. O que são as Súmulas Trimestrais?

São a apresentação de interpretação pacífica da Ouvidoria sobre determinado assunto, a partir de casos pretéritos que, reiteradamente, exigiram reflexão aprofundada.

A cada 3 (três) meses, um assunto é contemplado. Normalmente, aquele mais demandado pelos cidadãos junto à Ouvidoria naquele trimestre que antecede o fechamento da edição.

Resta claro que são compilados de natureza administrativa e que ao ouvidor não é dado poder de execução, entretanto inexistem impedimentos que o alijem de formular análise crítica de dados e, com base nos indicadores estabelecidos, confeccionar súmulas em sintonia com o órgão de execução.

2. Para que servem?

Gerar eficiência.

Obter maior segurança em processos de trabalho que envolvam decisões e, conseqüentemente, melhores resultados, em menos tempo e com menor esforço.

Inclusive, ressalta-se, as áreas competentes podem se utilizar das informações fornecidas pelas súmulas (diagnóstico da questão, dados numéricos, providências levadas a cabo pela Ouvidoria e demais órgãos internos e externos, resultados) para alocar recursos e direcionar suas ações estratégicas.

3. Como ocorreu a escolha de assunto desta súmula?

Constatou-se que, no primeiro trimestre de 2017, até o fechamento da edição – em 16/03/2017, recebemos 2.061 (duas mil e sessenta e uma) manifestações. Delas, 293 (duzentas e noventa e três) foram anônimas e 44 (quarenta e quatro) foram sigilosas. As demais, chamaremos de manifestações ostensivas, aquelas em que não houve nenhuma espécie de pedido de preservação de identidade.

A divisão de dados deste trimestre, mês a mês, foi a seguinte:

Quantitativo de Manifestações			
	Janeiro	Fevereiro	Março
Anônimas	83	126	84
Sigilosas	12	21	11
Ostensivas	453	736	535
Total	548	883	630

Tabela 1 – Súmula Trimestral #4: Assunto CNMP/janeiro-março/2017
Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

Se levarmos em consideração as porcentagens, o cenário se apresenta desta forma:

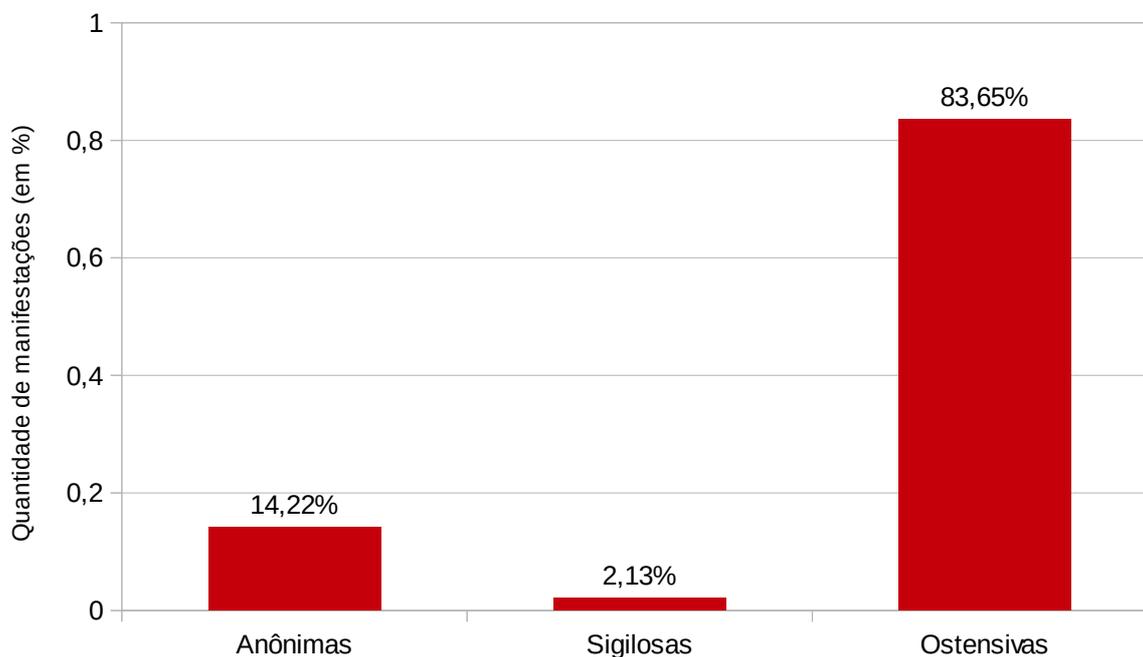


Gráfico 1 – Súmula Trimestral #4: Assunto CNMP/janeiro-março/2017
Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

Levando-se em consideração que a soma de manifestações anônimas e sigilosas apresentou tão expressivo número (16,35% do total dos registros), este foi o tema escolhido.

Por fim, ressalta-se novamente que os dados estatísticos referente ao mês de março são parciais, uma vez que foram tão somente até o dia 16/03, data de fechamento dos dados deste relatório.

4. Quais são registros que a Ouvidoria do MPDFT recebe?

Todos.

Qualquer pessoa pode solicitar informações ou providências, enviar reclamações, críticas, sugestões, denúncias e elogios sobre os serviços oferecidos pelo MPDFT, seus órgãos e serviços auxiliares. Estes registros são recebidos por canais específicos (formulário eletrônico, correio eletrônico, urnas, cartas, contatos pessoal e telefônico) e recebem o nome de “Manifestações”.

Fato é que, ao interessado, **identificado ou não**, é garantido o direito de registro de sua manifestação, **inexistindo limitação temática**, conforme abordado na 3ª Súmula Trimestral e apontado pela Portaria Normativa PGJ nº 139, de novembro de 2010:

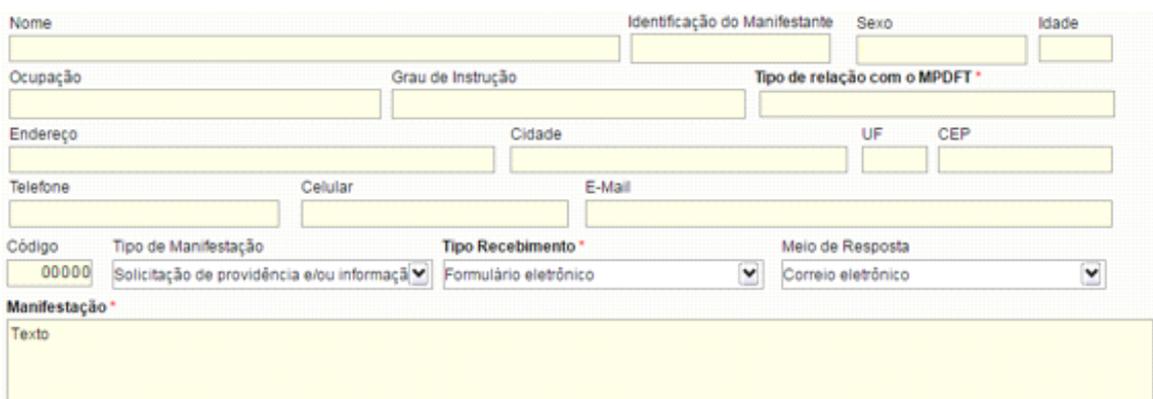
Art. 4º Compete à Ouvidoria:

IV - garantir a todos os demandantes o direito de registro de suas manifestações e de retorno sobre as providências adotadas e os resultados obtidos, exceto nas hipóteses de sigilo.

§ 1º As manifestações dirigidas à Ouvidoria não têm limitação temática, podendo ser conhecidas, ainda que de autoria não identificada.

Levando-se em consideração o exposto, quanto à natureza dos registros, a Ouvidoria do MPDFT os subdivide em 3 (três) gêneros:

1. **Manifestações Anônimas (Apócrifas):** são aquelas que, em seu mais estrito conceito, não possuem quaisquer dados identificatórios, conforme a imagem 1 abaixo. O cabeçalho da manifestação é encaminhado para o local responsável pela providência da mesma forma que a Ouvidoria o recebe.



Formulário de registro anônimo com campos para Nome, Identificação do Manifestante, Sexo, Idade, Ocupação, Grau de Instrução, Tipo de relação com o MPDFT, Endereço, Cidade, UF, CEP, Telefone, Celular, E-Mail, Código, Tipo de Manifestação, Tipo Recebimento e Meio de Resposta. O campo de texto para a manifestação está vazio.

Imagem 1 – Súmula Trimestral #4: Registro Anônimo

Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

2. **Manifestações Sigilosas:** são aquelas que possuem dados total ou parcialmente preenchidos daquele que efetuou o registro e em que, no corpo da manifestação, existe expresso pedido de sigilo (imagem 2). Por esta razão, quando o sigilo dos dados não é estendido ao local demandado, estes campos são ocultos (imagem 3).



Formulário de registro sigiloso com campos preenchidos: Nome (Maria de Fátima), Identificação do Manifestante (Identificado), Sexo (Feminino), Idade (71), Ocupação (Aposentado), Grau de Instrução (Fundamental), Tipo de relação com o MPDFT (Cidadão), Endereço (Rua ABC), Cidade (ABC), UF (DF), CEP (00.000-000), Telefone ((61) 3333-3333), Celular ((61) 9999-9999), E-Mail (e-mail@e-mai.com). O campo de texto para a manifestação contém o texto "MANIFESTANTE SOLICITA SIGILO DE DADOS".

Imagem 2 – Súmula Trimestral #4: Registro Sigiloso

Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

Manifestação			
Sobre o solicitante			
➔ Sigilo a pedido do manifestante			
Sobre a solicitação			
Código	Tipo de Manifestação	Meio de Recebimento	Meio de Resposta
	Denúncia	Formulário eletrônico	Correio eletrônico

Imagem 3 – Súmula Trimestral #4: Registro Sigiloso Encaminhado

Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

3. **Manifestações Ostensivas:** aquelas em que houve preenchimento total ou parcial dos dados e que não houve nenhuma espécie de pedido de preservação de identidade.

Nome	Identificação do Manifestante	Sexo	Idade
Maria de Fátima	Identificado	Feminino	71
Ocupação	Grau de Instrução	Tipo de relação com o MPDFT *	
Aposentado	Fundamental	Cidadão	
Endereço	Cidade	UF	CEP
Rua ABC	ABC	DF	00.000-000
Telefone	Celular	E-Mail	
(61) 3333-3333	(61) 9999-9999	e-mail@e-mail.com	
Código	Tipo de Manifestação	Tipo Recebimento *	Meio de Resposta
00000	Solicitação de providência e/ou informação	Formulário eletrônico	Correio eletrônico
Manifestação *			
Texto			

Imagem 4 – Súmula Trimestral #4: Registro Ostensivo

Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

5. Como é feita a escolha do tipo de registro?

Esta é uma escolha personalíssima do manifestante.

Nos atendimentos presenciais e telefônicos – aqueles em que existem escuta ativa e diálogo prévio com o manifestante, a equipe de atendimento fornece informações sobre as classificações que podem ser utilizadas e o manifestante, *per si*, realiza sua escolha que, em regra, não admite mudanças de classificação, uma vez que o texto foi redigido de forma coerente com a solicitação de resguardo de identidade.

Não seria eficaz, a título de exemplo, o manifestante solicitar sigilo à Ouvidoria e relatar no texto informações que possam identificá-lo (algo que só ele sabe, pessoas com quem só ele conversou, locais em que só ele esteve).

De igual sorte, há hipóteses em que o anonimato não se dá pelo meio em que manifestação foi veiculada, implicando, assim no desconhecimento da fonte, mas em razão da opção do manifestante, que prefere não se identificar perante o servidor do setor de atendimento, ainda que relate os fatos presencialmente, por exemplo.

6. Reflexões sobre os tipos de manifestações

Apesar de recebermos todos os tipos de registros, nem todos são encaminhados.

Os três grandes grupos de manifestação – anônimos, sigilosos e ostensivos – compartilham da mesma regra: ensejando a atuação de algum órgão de atuação ministerial e havendo o mínimo de informação inteligível/plausível, o ouvidor jamais poderá arquivar a demanda, posto que lhe é vedado qualquer juízo de valor em relação aos fatos relatados pelo manifestante, bem como por não dispor de poder de execução ou atribuição concorrente com o Promotor/Procurador de Justiça natural.

Portanto, **o sumário arquivamento de manifestações sem apreciação da área-fim se trata de situação excepcionalíssima**, conforme se extrai do Art. 4º, Inc. III e Art. 7º, § 3º da Portaria Normativa nº 139, de 19 de novembro de 2010:

*Art. 4º Compete à Ouvidoria: III - **determinar o arquivamento das representações, reclamações e peças de informação que não apontem irregularidades ou que não estejam minimamente fundamentadas;***

Art. 7º O acesso à Ouvidoria será realizado por comparecimento pessoal, na sede do MPDFT ou em audiências públicas, ou por meio de canais de comunicação eletrônicos, postais, telefônicos ou outros de qualquer natureza.

§ 1º As manifestações dirigidas à Ouvidoria não têm limitação temática, podendo ser conhecidas, ainda que de autoria não identificada.

§ 2º Fica excluída do disposto no § 1º deste artigo qualquer manifestação cujo conteúdo não traduza irregularidade imputável a Membro ou Servidor do Ministério Público, não tenha relação com as funções ou atividades por eles desenvolvidas, não apresente um mínimo de consistência ou de indício de verossimilhança ou reclame providências incompatíveis com as possibilidades legais da Ouvidoria.

§ 3º Caso ocorra a situação prevista no parágrafo anterior, o Ouvidor poderá arquivar a manifestação de plano, declinando sucintamente as razões e cientificando os interessados.

Na mesma linha, o disposto no art. 118, inciso III, do Regimento Interno do MPDFT:

Art. 118. À Ouvidoria compete: III - determinar o arquivamento das representações, reclamações e peças de informação que não apontem irregularidades ou que não estejam minimamente fundamentadas.

Levando-se em consideração a regra geral de que o encaminhamento vale para todos os tipos de registro, destaca-se o cuidado que a Ouvidoria dispensa no tratamento das manifestações sigilosas e anônimas, como a verificação de elementos que possam vir a identificar o manifestante, tanto no corpo de seu registro de manifestação, quanto na complementação que acompanha o registro originário.

Assim, nesse seguimento, ressalta-se que **a Ouvidoria do MPDFT não efetua, em nenhum momento, juízo de valor sobre o que está narrado no corpo da manifestação:** apenas se atém à modelagem do texto e adequação do que é narrado na manifestação e do que foi solicitado pelo manifestante (como, por exemplo, o sigilo).

Em razão da ilimitação temática, as manifestações trazem em si os mais variados conteúdos e, evidentemente, alguns deles podem ocasionar discussões sobre o direito de salvaguarda da honra e da intimidade da pessoa referida no relato.

Há casos, inclusive, em que existe a solicitação externa de que a Ouvidoria converta determinadas manifestações ostensivas em sigilosas. Entretanto, uma vez subordinada ao Ordenamento Jurídico Pátrio, não pode a Ouvidoria, *per si* ou a pedido de outrem que não

seja o demandante, atribuir a natureza de sigilo a um feito não originalmente registrado desta forma.

Assim, o dever da Ouvidoria é fazer com que não haja exposição desnecessária ou maximizada de fatos ou nomes contidos nas manifestações – independentemente de qual seja a natureza de seu regramento. Daí que busca-se o aperfeiçoamento de procedimentos administrativos para que possam, a cada dia e a cada registro, aproximar-se da excelência.

Ainda em consonância com a legislação à qual se subordina, a Ouvidoria do MPDFT acredita na importância de fornecer meios e possibilidades de registros anônimos e sigilosos, uma vez que pode existir a possibilidade real de represália ao demandante.

Destaque-se que há expressa disposição legal nesse sentido na Portaria Normativa nº 139/2010, *in verbis*:

Art. 7º O acesso à Ouvidoria será realizado por comparecimento pessoal, na sede do MPDFT ou em audiências públicas, ou por meio de canais de comunicação eletrônicos, postais, telefônicos ou outros de qualquer natureza.

§ 1º As manifestações dirigidas à Ouvidoria não têm limitação temática, podendo ser conhecidas, ainda que de autoria não identificada.

(...)

§ 4º Não se tratando de caso de sigilo, as informações, depois de recebidas e analisadas pela Ouvidoria, poderão ser repassadas a outros órgãos e ao interessado, caso este as tenha solicitado.

Evidentemente que não se descarta a possibilidade de registros com motivação pessoal, aqueles que são efetuados para saciar interesse pessoal de vingança ou com intuito específico de atingir a honra da pessoa referida no relato, situações que a Ouvidoria não só repudia, como também alerta para o regramento estabelecido pelo Código Penal para a situação de falsa comunicação de crime e a de denúncia caluniosa.

Cabe destacar que no caso de manifestação sigilosa, existe a possibilidade de retirada de sigilo por meio de solicitação formal da área recebedora da manifestação. Após o **recebimento do pedido e a ciência do ouvidor**, o demandante será contactado e informado que o sigilo de seus dados será repassado para o órgão de execução, que ficará responsável por resguardar sua identidade, ressaltando-se que a divulgação de informações sigilosas por parte de agentes públicos configura ato de improbidade administrativa, previsto no art. 11, III da Lei nº 8.429/92.

Nessa linha, tem-se que a prerrogativa do sigilo da fonte e/ou preservação da identidade de pessoas que contribuem para investigações conduzidas pelo Ministério Público é retratada no Projeto das 10 Medidas Contra Corrupção¹. No item 4, sobre sigilo da fonte, o anteprojeto de lei de iniciativa popular apresenta o seguinte teor:

ANTEPROJETO DE LEI

Disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção.

A PRESIDENTE DA REPÚBLICA, faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte lei: Art. 1º Esta Lei disciplina, nos termos do art. 5º, inciso XIV, da Constituição Federal, o sigilo da fonte da informação que deu causa à investigação relacionada à prática de atos de corrupção. Art. 2º Nas esferas administrativa, cível e criminal, poderá o Ministério Público resguardar o sigilo da fonte de informação que deu causa à investigação relacionada à prática de ato de corrupção, quando se tratar de medida essencial à obtenção dos dados ou à incolumidade do noticiante ou por outra razão de relevante interesse público, devidamente esclarecidas no procedimento investigatório respectivo. Parágrafo único. O Ministério Público poderá arrolar agente público, inclusive policial, para prestar depoimento sobre o caráter e a confiabilidade do informante confidencial, os quais deverão resguardar a identidade deste último, sob pena de responsabilidade. Art. 3º Ninguém poderá ser condenado apenas com base no depoimento prestado por informante confidencial. Art. 4º No caso do conhecimento da identidade do informante confidencial ser essencial ao caso concreto, o juiz ou tribunal, ao longo da instrução ou em grau recursal, poderá determinar ao Ministério Público que opte entre a revelação da identidade daquele ou a perda do valor probatório do depoimento prestado, ressalvada a validade das demais provas produzidas”.

Convém registrar que a Ouvidoria do MPDFT é uma célula viva de uma instituição voltada para a defesa do ordenamento jurídico e do cidadão, razão pela qual a proteção do manifestante que opta pelo sigilo dos seus dados ou até pelo anonimato é essencial para encorajar relatos de má conduta, fraude e corrupção de autoridades públicas, sendo certo que um sistema adequado de proteção ao manifestante deve possuir canais acessíveis e confiáveis.

Ademais, quanto às manifestações apócrifas, é razoável conceber que o mero fato de não possuírem um nome não é motivo bastante para inutilizá-la como base para a instauração de procedimentos administrativos ou judiciais, tendo os Tribunais Pátrios admitido tal possibilidade².

1 Disponível em: <http://s.conjur.com.br/dl/pacote-anticorruptcao-mpf.pdf>. Acesso em: 02 de abril de 2017.

2 STF HC 99490/SP(23.11.2010), STJ HC 114846/MG(15.06.2010) e RMS 32065/PR(17.02.2011).

Dentro desta perspectiva, não parece razoável o não recebimento de manifestações anônimas e sigilosas, sob o argumento de que o texto constitucional, no artigo 5º, IV, veda o anonimato. Como bem pontua Mateus Salomão,³ tal vedação refere-se à liberdade de expressar opinião e pensamento, não de denunciar ilegalidades e abusos, prerrogativa também garantida ao cidadão, no direito de petição, disposto no artigo 5º, Inc. XXXIV, “a”, da Constituição Federal. Diz o autor: “Não é demais repisar que o instituto constitucional do sigilo da fonte está umbilicalmente ligado ao exercício da liberdade de expressão e ao acesso à informação, conforme expressamente previsto na primeira parte do inciso XIV do art. 5º da CR/8846, situação que se distancia sobremaneira do relato de ilegalidades às autoridades públicas e da atuação persecutória do Estado, contrariando equívoco reinante entre as figuras do sigilo da fonte constitucional e do sigilo simples, entre as quais se faz distinção no presente trabalho”.

Além dos atos normativos internos deste Ministério Público (Regimento Interno e Portaria PGJ 138/2010), o próprio Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, por meio da Resolução nº 23, de 17 de setembro de 2007, a qual regulamenta os artigos 6, inciso VII, e 7º, inciso I, da Lei Complementar 75/93, versa sobre a sua possibilidade de aproveitamento:

Art. 2º O inquérito civil poderá ser instaurado: § 3º O conhecimento por manifestação anônima, justificada, não implicará ausência de providências, desde que abecidos os mesmos requisitos para as representações em geral, constantes no artigo 2º, inciso II, desta Resolução.

Também a Resolução nº 95/2013, do Conselho Nacional do Ministério Público, que dispõe sobre as atribuições das ouvidorias dos Ministérios Públicos dos Estados e da União, prevê expressamente o recebimento de manifestações anônimas, *in verbis*:

Art. 6º As manifestações dirigidas à Ouvidoria não possuem limitação temática e poderão ser feitas pessoalmente ou por meio dos canais de comunicação eletrônicos, postais, telefônicos ou outros de qualquer natureza.

³ LEAL, Mateus Salomão. *A Proteção do Whistleblower No Direito Brasileiro: Uma Análise À Luz Da Prática dos Ministérios Públicos e da Distinção Entre os Institutos do Sigilo e do Anonimato*. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2166/Monografia_Mateus%20Salomao%20Leal.pdf?sequence=1 Acesso em: 02 de abril de 2017.

*Parágrafo único. Diante do poder-dever da administração pública em controlar a legalidade e moralidade dos seus atos, as informações que, **apesar de anônimas**, interessarem ao Ministério Público, serão registradas e será dado conhecimento ao órgão respectivo, quando dotadas de plausibilidade.*

A Controladoria-Geral da União, por meio da Instrução Normativa Conjunta CRGOGU nº 01/2014⁴, estabeleceu diretrizes para assegurar o sigilo da identidade do denunciante, bem como o recebimento de denúncias anônimas no âmbito da Administração Pública Federal.

A CGU, nos termos do art. 3º da referida normativa, poderá determinar, de ofício ou a pedido, a reserva da informação sobre a identidade do denunciante, caso em que a denúncia será tramitada e até mesmo encaminhada a outros órgãos de investigação como se denúncia anônima fosse.

Também o Conselho Nacional de Ouvidores do Ministério Público debruçou-se sobre o tema e, na Nota Técnica redigida pelo Conselheiro Mauro Flávio Brandão, sobre os artigos 5º e 6º da Resolução 01/2009 – CNOMP, consta o seguinte Enunciado orientador das Ouvidorias no que se refere ao recebimento de manifestações anônimas⁵:

1) A Ouvidoria do Ministério Público receberá e registrará as manifestações anônimas que pela descrição dos fatos forneçam indícios suficientes a verificação de sua verossimilhança.

1a) Recebida manifestação anônima contendo notícia de fato certo e determinado ensejador da atuação do Ministério Público, e que em razão da gravidade ou relevância exigir apuração, a Ouvidoria deverá encaminhá-la ao órgão detentor das atribuições para conhecimento e providências a seu juízo.

4 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/instrucoes-normativas/in-crg-ogu-01-2014.pdf>. Acesso em 18 de março de 2017.

5 Disponível em: http://www.cnomp.com.br/legislacao/nota_tecnica. Acesso em: 18 de março de 2017.

1b) Recebida manifestação anônima contendo notícia de fato certo e determinado imputado a membro do Ministério Público, e que em razão de sua natureza, gravidade ou relevância exigir apuração, a Ouvidoria deverá encaminhá-la a Corregedoria Geral do Ministério Público, detentora das atribuições para conhecimento e providências a seu juízo.

Em pesquisa às normativas que disciplinam as Ouvidorias dos Ministérios Públicos Brasileiro, tem-se que o recebimento de “denúncia anônima” é aceito na grande maioria dos órgãos, inclusive por meio de formulário eletrônico, com exceção da Ouvidoria do Ministério Público do Piauí e da Ouvidoria do Ministério Público Federal, sendo possível nesse último caso, somente quando feito pessoalmente nas Salas de Atendimento ao Cidadão.

Assim, com base em tais normativas e diretrizes, a Ouvidoria do Ministério Público continuará recebendo manifestações anônimas e sigilosas, como forma de garantir ao cidadão o direito de participação na gestão pública e de exercer com plenitude o controle social dos atos da administração pública, bem como em razão do dever estatal de apurar possíveis ilegalidades e abusos de que tem conhecimento, por quaisquer vias ou meios por que forem veiculadas.

7. Caso de Sucesso

Considerando que o tema “Saúde” possui elevada demanda de registros e encaminhamentos pela Ouvidoria, a Promotoria de Justiça de Defesa da Saúde – Prosus informou que no primeiro trimestre de 2017 recebeu 90 (noventa) manifestações encaminhadas pela Ouvidoria, sendo certo que deste montante, 34 (trinta e quatro) eram sigilosas ou anônimas, ou seja, mais de um terço (37,7%) dos registros.

Um dos casos de denúncia anônima que teve maior repercussão, saindo inclusive em jornal de grande circulação brasileira, iniciou-se na Ouvidoria. À época, dezembro/2016, o Correio Braziliense veiculou notícia tratando sobre operação para investigar possíveis fraudes no afastamento de médicos e de outros servidores da pasta de Saúde do DF: alguns servidores burlavam escalas para trabalhar na rede privada, disse a investigação. Inclusive, A matéria pode ser acessada, na íntegra (http://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/cidades/2016/12/09/interna_cidadesdf,560616/servidores-burlam-escalas-para-trabalhar-na-rede-privada-diz-investig.shtml).

Resta claro, no entanto, que os registros anônimos ensejam maior cautela em seu tratamento, conforme aponta, logo abaixo, extrato de documento fornecido pelos Promotores de Justiça responsáveis pela apuração dos fatos.

MINISTÉRIO PÚBLICO DA UNIÃO
MINISTÉRIO PÚBLICO DO DISTRITO FEDERAL E TERRITÓRIOS
4ª PROMOTORIA DE JUSTIÇA DE DEFESA DOS USUÁRIOS DA SAÚDE - 4ª PROSUS
PROMOTORIA DE JUSTIÇA CRIMINAL DE DEFESA DOS USUÁRIOS DA SAÚDE - PRÓ-VIDA

Naquela época, um dos motivos para a tramitação sigilosa do presente feito era exatamente porque as investigações ainda eram bastante incipientes e a notícia de crimes veio de forma anônima.

Ademais, quando a notícia de fatos criminosos com a indicação de suspeitos vem de forma anônima, é preciso agir com discrição e resguardar e preservar a identidade dos investigados até que os fatos se confirmem minimamente, conforme já decidiu o STF.

Imagem 5 – Despacho conjunto da 4ª PRODEP e PRÓ-VIDA.

Fonte: 4ª PRODEP e PRÓ-VIDA.

Também as temáticas envolvendo as atribuições das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP são objeto de manifestações anônimas e sigilosas, haja vista envolverem atos de improbidade administrativa, infrações relacionadas à Lei de Licitações e outras fraudes lesivas ao erário: só neste trimestre, até o fechamento desta edição, a Ouvidoria do MPDFT recebeu e encaminhou 424 (quatrocentas e vinte e quatro) manifestações, que foram categorizadas da seguinte forma:

Quantitativo de Manifestações	
	Janeiro – Fevereiro – Março
Anônimas	90
Sigilosas	15
Ostensivas	319
Total	424

Tabela 2 – Súmula Trimestral #4: Assunto CNMP/janeiro-março/2017

Fonte: Departamento de Tecnologia de Informação – DTI/MPDFT

O quantitativo acima sinaliza a importância de manter o recebimento de manifestações anônimas e sigilosas na seara que envolve a temática patrimônio público, bem como, a necessidade de se dar tratamento adequado a tais registros, onde a proteção dos dados do manifestante seja a tônica, haja vista que, conforme menciona Mateus Salomão⁶, “(...) é do senso comum a percepção dos cidadãos de que o anonimato na comunicação de fatos que possam configurar crime ou improbidade administrativa seria um direito fundamental, o que parece justificável frente a descrença de que as autoridades administrativas ou judiciárias possam resguardar sua identidade ou protegê-lo, sobretudo quando há receio de risco para sua segurança pessoal e de sua família”.

6 LEAL, Mateus Salomão. *A Proteção do Whistleblower No Direito Brasileiro: Uma Análise À Luz Da Prática dos Ministérios Públicos e da Distinção Entre os Institutos do Sigilo e do Anonimato*. Disponível em: http://dspace.idp.edu.br:8080/xmlui/bitstream/handle/123456789/2166/Monografia_Mateus%20Salomao%20Leal.pdf?sequence=1 Acesso em: 02 de abril de 2017.

8. Desafios enfrentados

A Ouvidoria do MPDFT, em seu modelo de trabalho atual, enfrenta dificuldades impostas por restrições tecnológicas e orçamentárias. Hoje, por exemplo, inexistente a possibilidade em nosso sistema de o manifestante que optar pelo registro integralmente anônimo feito via formulário eletrônico possa anexar arquivos comprobatórios (fotos, vídeos, documentos) de forma imediata.

Para tal, o manifestante atualmente deve optar entre entregá-los por remessa postal, por correio eletrônico (desde que este não possua um endereço que o identifique; ex.: maria@servidor.com) ou pessoalmente, seja na Ouvidoria ou na Promotoria de justiça mais próxima, para que, então, esta remeta à Ouvidoria, que possui suas instalações no Edifício-Sede do MPDFT.

Outra questão bastante discutida é a possibilidade de quebra do sigilo dos dados do manifestante ou do IP (*internet Protocol*) utilizado no momento do preenchimento do formulário eletrônico disponibilizado no sistema da Ouvidoria, que incluiria, também informações do usuário que efetivamente utilizou aquele IP de determinado provedor, ou seja, qual teria sido, supostamente, o endereço físico no “mundo real” em que o computador ou outro equipamento informático com acesso à Internet estaria instalado no momento do cadastramento do formulário eletrônico/manifestação.

Tais pleitos já foram objeto de apreciação nas Ouvidorias do Ministério Público do Pará, do Maranhão e também na Ouvidoria do Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP (processo administrativo nº 10048AD/2016) e, em todos os casos, a decisão foi no sentido de indeferimento do pedido.

Como bem ressalta Carlos José Teixeira de Toledo⁷, *“a função de ouvidor, por sua própria natureza e para que possa efetivamente atingir seus objetivos institucionais, há de pressupor uma relação permeada de confiança e boa-fé entre o cidadão e o agente que desempenha esse papel.....para que atue com a independência necessária e em defesa dos direitos do cidadão – pois o representa ante a Administração Pública –, é imprescindível que a relação entre o ouvidor e o cidadão seja pautada na confiança e na boa-fé. Assim, o dever ético e jurídico do ouvidor de resguardar o sigilo da fonte das informações é um imperativo da própria natureza peculiar dessa função– dever esse que se iguala ao do médico, do advogado, do psicólogo, do*

7 TOLEDO, C. J. T. de. A posição peculiar dos ouvidores públicos e o dever de sigilo. Disponível em: <http://www.redalyc.org/html/934/93412810009/>. Acesso em: 18 de março de 2017.

padreou de qualquer outra relação profissional para cujo exercício sejam misteres a confiança e a confidencialidade”.

Nesse contexto, no Ministério Público do Distrito Federal e Território também funcionam como balizas para o tratamento dessa questão a Recomendação nº 02/2016, de lavra do Corregedor-Geral e a Portaria Normativa nº 426/2016 de lavra do Procurador-Geral de Justiça, as quais dispõem sobre a necessidade de proteção de dados pessoais constantes em feitos internos e Notícias de Fato e, sobre o tratamento e a gestão da informação sigilosa e da informação pessoal no âmbito da Instituição, respectivamente.

Assim, dentro dessa perspectiva, como forma de manter o vínculo de confiança e de credibilidade do cidadão na Ouvidoria e na própria Instituição, entende-se que enquanto verdadeiro depositário dessas informações, não pode o Ouvidor fornecê-las a terceiros, a menos que haja fundados indícios de má-fé do cidadão na utilização do direito de apresentar manifestação sigilosa ou anônima.

9. Súmula

Não obstante o avanço administrativo em razão da contínua consolidação de procedimentos de rotina, a emissão desta súmula fornecerá previsibilidade sobre a forma de trabalho estabelecida, além de outra visão daqueles que utilizam os serviços da Ouvidoria, para que possam, com plena lucidez, compreender e optar pelo melhor tipo de registro, tendo maior noção dos possíveis desdobramentos.

4ª SÚMULA: A Ouvidoria do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, com base no Regimento Interno do MPDFT, na Portaria Normativa nº 139/2010 do PGJ/MPDFT, na Resolução nº 23/07 do CNMP e na Resolução nº 01/09, do CNOMP, continuará recebendo manifestações anônimas e sigilosas, as quais serão encaminhadas para os órgãos de execução competentes, desde que contenham razoabilidade mínima e estiverem acompanhadas de informações ou documentos que as apresentem verossímeis. Em tais casos, a Ouvidoria só se manifestará favoravelmente à quebra do sigilo dos dados do manifestante ou do IP (*Internet Protocol*) utilizado no momento do preenchimento do formulário eletrônico/manifestação caso haja fundados indícios de má-fé do demandante.