

SÚMULA TRIMESTRAL

Ouvidoria MPDFT

6ª Súmula
Patrimônio Público e Social do DF

INTRODUÇÃO

Há quem acredite que a palavra “corrupção” atribui conduta ligada apenas ao desvio de dinheiro, seja ele público ou privado. Faz-se necessário perceber, no entanto, que não é bem assim – principalmente na esfera pública.

O Manual de Responsabilização Administrativa de Pessoa Jurídica¹, elaborado pelo Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União é bem claro ao dizer, *in verbis*, que:

“Em linhas gerais, os atos de corrupção são tratados na **esfera penal**, como crimes contra a Administração Pública, contra Ordem Econômica e contra a Ordem Tributária; no **âmbito civil**, a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992) constitui o principal instrumento de repressão à corrupção; e **no campo administrativo**, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, cuida, dentre outras situações, de responsabilizar servidores públicos que incorrem em práticas relacionadas à corrupção e as normas de licitações e contratos, em especial a Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, tratam de punir irregularidades praticadas por fornecedores.”

A partir do exposto, então, percebe-se que cada conduta ilícita pode ser processada em esferas diferentes, vinculada a legislações diferentes, cominando em penas distintas, embora, evidentemente, todas sejam práticas ilícitas e passíveis de investigação pelo Ministério Público do Distrito Federal e Territórios – MPDFT, quando ocorrerem no Distrito Federal.

Ainda nesse trabalho, objetiva-se desmistificar a ideia de que essas práticas ocorrem apenas em solo pátrio e na atualidade. Tratam-se de problemas antigos – no Brasil, presentes desde o processo de colonização por Portugal - e de escala internacional, fruto de estudo por organizações estrangeiras como a *Transparency Internacional*².

1 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/responsabilizacao-deempresas/ManualResponsabilizacaEntesPrivados.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

2 Organização não-governamental que objetiva o combate contra a corrupção. Um de seus trabalhos mais conhecidos é a divulgação de relatórios anuais contendo um ranking de “Percepção de Corrupção”, que mede e classifica países conforme a percepção de existência de corrupção entre agentes públicos e políticos. No último relatório (em 2016), o Brasil ocupou a 79ª posição, de 176 países.

Há de se sobrevoar, também, o papel de destaque que cumpre aos Ministérios Públicos e suas Ouvidorias públicas nesse cenário: o de verdadeiros instrumentos de consolidação da gestão participativa da coisa pública, principalmente no momento em que passam a ser confidentes institucionais das situações trazidas pelo cidadão em ocasiões de convulsão social. Ao final, esta Súmula irá expor dados sobre o trabalho diário da Ouvidoria do MPDFT, reunindo referências legais e casos práticos que afetaram diretamente o patrimônio público e social dos órgãos que compõem a administração pública direta e indireta do Distrito Federal.

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?

Durante o desenvolvimento dos trabalhos do trimestre objeto de estudo desta Súmula – julho a setembro de 2017, percebeu-se o elevado número de registros apontando situações de irregularidades administrativas ou legais, além de diversas referências expressas e objetivas a condutas patrimonialistas.

De 1º de julho a 14 de setembro de 2017, data do fechamento estatístico, a Ouvidoria do MPDFT contabilizou, ao todo, o recebimento de 1.644 (mil seiscentos e quarenta e quatro) registros originários. Deles, 116 (7,05%) versaram sobre danos ao patrimônio público e social do Distrito Federal – um número expressivo, caso seja levada em consideração a ilimitação temática de manifestações à qual a Ouvidoria do MPDFT se submete³.

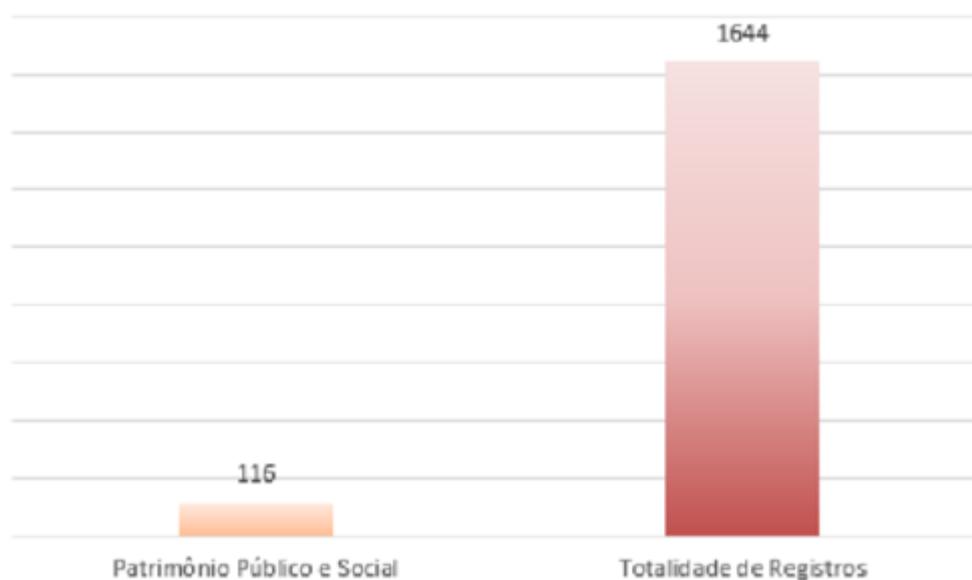


Imagem 1 – Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017

Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

Nesse período, as manifestações ligadas ao assunto “Patrimônio Público e Social” alcançaram, com os 116 registros, a 3ª posição na lista de mais lembrados – ficando atrás apenas de “Administração e Funcionamento do Ministério Público” (com 182 indicações) e do bloco “Educação/Saúde/Idoso/Pessoas com Deficiência” (com 328 apontamentos).

3 Portaria Normativa nº 139/2010, in verbis: Art. 7º, § 1º As manifestações dirigidas à Ouvidoria não têm limitação temática, podendo ser conhecidas, ainda que de autoria não identificada.

Quanto ao bloco de assuntos mais lembrados, deve-se recordar que a então taxonomia proposta pelo Conselho Nacional do Ministério Público - CNMP pode abranger temas multivariados dentro do mesmo assunto. À vista disso, ao subdividi-los conforme as atribuições das respectivas Promotorias Especializadas,, o volume de registros que tratem exclusivamente de um tema, como por exemplo “Idoso” ou “Pessoas com Deficiência”, diminui sobremaneira. Tendo, inclusive ocorrido isso, posto que os dois temas, juntos, totalizaram 53 (cinquenta e três) registros. Quanto à “Saúde” e “Educação”, ambos foram abordados em Súmulas pretéritas: 1ª e 2ª, respectivamente.

Já em relação ao assunto “Administração e Funcionamento do Ministério Público”, são contabilizados registros abarcando dúvidas gerais e esclarecimentos diversos sobre as atividades deste Parquet, daí que, em razão do generalismo e de sua amplitude, não foi objeto de súmulas.

Por eliminação, e atendendo ao critério objetivo de escolher o tema mais demandado e que ainda não tenha sido material de estudo das Súmulas Trimestrais, a posição ocupada pelo assunto "Patrimônio Público e Social" no ranking dos mais lembrados, justificou a sua escolha.

Como será visto a seguir, o referido assunto perpassa a atribuição de diversas promotorias de justiça especializadas e, para fins da presente Súmula, serão evidenciados os registros que foram encaminhados para a Central de Distribuição das Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social do Distrito Federal, dentro da temática exposta no tópico a seguir.

4. Estatísticas Preliminares

Analisando-se as 116 (cento e dezesseis) manifestações, os mais diversos apontamentos podem ser observados: utilização de recursos públicos em proveito próprio, acumulação irregular de cargos, desrespeito à fila de nomeação em concursos públicos, aposentadorias irregulares, possíveis fraudes em programas habitacionais, dentre outros. Visando melhor desenvolvimento dos trabalhos, os assuntos foram reunidos em grupos, conforme as suas semelhanças e foco de abordagem da Súmula. Encontrou-se o seguinte padrão:

Grupo	Quantidade	Apontamentos
Condutas Patrimonialistas	40	Utilização do cargo público para proveito próprio ou de terceiros, inclusive em licitações; evolução patrimonial incomum; desvio de verbas públicas; recebimento de propina para interferência em trâmites administrativos; utilização de bens móveis públicos para deslocamentos particulares; nepotismo; utilização de cargos públicos como prebendas; desvio doloso de verbas públicas.
Irregularidades Administrativas e/ou Legais	28	Acumulação irregular de cargos; descumprimento de carga horária; desídia durante a fiscalização da aplicação de recursos; desrespeito aos princípios da Administração Pública; usurpação de função pública; fraudes ilegais para obtenção de benefícios pecuniários; questionamento a remunerações de agentes públicos; apontamentos ligados a renúncia fiscal.
Concurso Público	24	Desrespeito à fila de nomeação; desrespeito à vinculação editalícia; lesões à isonomia no certame.
Irregularidades em Programas Habitacionais	19	Desrespeito à fila de contemplação; irregularidades nos editais; utilização indevida dos imóveis após a contemplação; alterações não solicitadas nos cadastros.
Gastos Ineficientes	4	Inutilidade prática de algum produto comprado com dinheiro público; abertura de postos de atendimento em local pouco oportuno.
Conservação de Patrimônio Público	1	Apontamento à preservação de bens públicos.

Tabela 1 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017

Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

Interessante perceber a validação do que foi apontado na 4ª Súmula Trimestral⁴, principalmente no que tange à importância de disponibilização de meios que ocultem a identidade do manifestante: aproximadamente 62,07% optaram pelo anonimato ou pelo sigilo.

Tipo	Quantidade Absoluta	Percentual
Anônimos	64	55,17%
Ostensivos	44	37,93%
Sigilosos	8	6,90%

Tabela 2 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017

Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

Cabe rememorar, neste momento, detalhes sobre a natureza das Manifestações:

1. Manifestações Anônimas (Apócrifas): são aquelas que, em seu mais estrito conceito, não possuem quaisquer dados identificatórios (nome, endereço, contatos). O cabeçalho da manifestação é encaminhado para o local responsável pela providência da mesma forma que a Ouvidoria o recebe: sem elementos;
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. Por esta razão, quando o sigilo dos dados não é estendido ao local demandado, estes campos são ocultos;
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.

4 Súmula Trimestral nº 004, de abril de 2017 - Tema: Manifestações Sigilosas e Anônimas: P.2: “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.”

A essa altura, há de se tecer explicação mais detalhada sobre as condutas patrimonialistas, seu histórico e o porquê de terem ganho destaque na Tabela 1:

Desde a colonização, o Brasil herdou de Portugal um modelo de administração pública comum à época: o Patrimonialismo, desta forma definido pelo Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado - PDRAE⁵:

“Administração Pública Patrimonialista - No patrimonialismo, o aparelho do Estado funciona como uma extensão do poder do soberano, e os seus auxiliares, servidores, possuem status de nobreza real. Os cargos são considerados prebendas. A res publica não é diferenciada das res principis. Em conseqüência, a corrupção e o nepotismo são inerentes a esse tipo de administração. (...)”

Esse formato de administração fazia sentido em um regime no qual o governante possuía poderes ilimitados e não lhe eram atribuídas responsabilidades fiscais ou jurídicas perante a sua atuação. A própria exigência de *Accountability*, inclusive hoje presente na Constituição Federal de 1988, em seu art. 70⁶ - caput e parágrafo único, estava longe de existir naquela época.

Com o Estado sendo verdadeira extensão de si e com um poder de mando irrestrito em suas mãos, os governantes exerciam sua gestão assentados sobre a dominação tradicional, comentada, *in verbis*, por Max Weber na obra “Três Tipos Puros de Poder Legítimo”:

“Obedece-se à pessoa em virtude de sua dignidade própria, santificada pela tradição: por fidelidade. O conteúdo das ordens está fixado pela tradição, cuja violação desconsiderada por

⁵ Disponível em: <http://bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

⁶ Constituição Federal de 1988, Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder. Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#)).

parte do senhor poria em perigo a legitimidade de seu próprio domínio, que repousa exclusivamente na santidade delas.”

Fato é que o tempo avançou: a República e a democracia chegaram. Ledo engano, porém, acreditar que, com novos sistemas e formas de governo, o Patrimonialismo foi extinto. Mesmo em dias atuais ainda é possível visualizar inúmeras condutas patrimonialistas: o **clientelismo**, que acontece por meio da troca de favores entre quem detém o poder e quem vota; o **fisiologismo**, que intercorre em práticas de servidores públicos visando a satisfação de interesses pessoais, como no caso de um servidor que apresenta identidade funcional para fugir de uma multa de trânsito; e, por fim, a própria **corrupção**, que dispensa exemplos.

Com a adoção de outros modelos de administração (a Burocracia e o Gerencialismo), o Patrimonialismo tende a, aos poucos, não mais existir na estrutura pública. Nesse mesmo sentido, há de se destacar o bom combate efetuado por órgãos governamentais (principalmente os de Controle - de todos as esferas e Poderes), pelos não governamentais e, também, pela população.

Por fim, após o que foi exposto, é evidente que essas condutas também se constituem como práticas irregulares administrativas e/ou legais. Neste trabalho, no entanto, foram assim destacadas por se tratarem de apontamentos diretos, objetivos e assertivos sobre o típico comportamento patrimonialista.

A maioria dos registros constantes na Tabela 1 foi encaminhada às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP, em conformidade com a Resolução nº 90, de 14 de setembro de 2009, editada pelo Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios:

Art. 21. Às Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – PRODEP competem [...] ainda:

[...]

II - acompanhar e fiscalizar os atos administrativos, licitações, contratos e convênios da Administração pública direta e indireta;

III - promover as medidas judiciais e extrajudiciais cabíveis, institucionais ou pessoais, em caso de lesão ao erário ou ao patrimônio público e social, ou ofensa aos princípios da

Administração Pública, salvo quando da atribuição de outra Promotoria de Justiça;

[...]

Aqueles que não foram remetidos às PRODEP foram encaminhados às Promotorias de Justiça Regional de Defesa dos Direitos Difusos – PROREG, às quais competem, também:

I - acompanhar e fiscalizar a gestão de recursos humanos, as licitações, os contratos e os convênios das Administrações Regionais do Distrito Federal, independente da autoridade responsável estar lotada ou não na Administração Regional;

A depender da situação, posto que possuem extenso rol de competências - inclusive contendo áreas de intersecção com outras Promotorias Especializadas, as PROREG podem atuar em conjunto com outras Promotorias de Justiça, conforme recentemente noticiado no site do MPDFT, onde Promotores de Defesa de Direitos Difusos e a Promotora de Justiça em exercício junto à 5ª Prodep reuniram-se com a procuradora-geral do Distrito Federal, Paola Aires, e com o consultor jurídico do GDF, René Rocha Filho para cobrar a aplicação da lei que destina até 50% dos cargos comissionados a servidores públicos concursados. Também solicitaram rigor no cumprimento do regimento interno das administrações regionais e observação de pré-requisitos para o exercício de funções estratégicas, em especial na área jurídica⁷.

Por fim, dependendo do órgão envolvido, a atuação pode recair sobre membro em exercício junto à Promotoria de Justiça de Defesa do Consumidor, como por exemplo, na ação que tramita junto à 1ª Vara da Fazenda Pública do Tribunal de Justiça do DF e Territórios (TJDFT), em que a denúncia do Ministério Público do DF e Territórios (MPDFT) foi recebida e tornou o governador Rodrigo Rollemberg e a secretária de Planejamento, Leany Lemos, réus em processo de improbidade administrativa por nomear servidores comissionados no Instituto de Defesa do Consumidor (Procon-DF) ao invés de convocar aprovados em concurso público⁸.

⁷ Mais informações sobre a reunião poderão ser obtidas junto à Assessoria Especial de Imprensa do MPDFT, nos números (61) 3343-9045 / 3343-6101/ 3323-9046/ 99149-8588.

⁸ Disponível em: <http://noticiasdodia.net/rollemberg-e-leany-viram-reus-em-acao-por-improbidadeadministrativa/>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

Como será visto a seguir, a Ouvidoria tem sido um importante instrumento de combate à corrupção, na medida em que oportuniza ao cidadão um canal confiável e seguro para acolher suas denúncias nessa área.

5. Papel da Ouvidoria

Em 2003, preocupando-se com a proporção internacional, a gravidade dos problemas causados e as ameaças decorrentes da corrupção, a Organização das Nações Unidas – ONU coordenou a “Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção”⁹, a qual resultou na confecção de um documento discorrendo sobre os 4 (quatro) pilares do processo de combate: a prevenção, a criminalização dos atos de corrupção, a cooperação internacional e a recuperação de ativos.

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU)¹⁰,

“No que se refere à **prevenção**, foram previstas medidas como a criação de agências anticorrupção, maior transparência no setor público, participação da sociedade, criação de códigos de conduta para funcionários públicos e regras para a contratação pública e gestão da Fazenda Pública. Com relação à **criminalização**, os Estados Partes se comprometeram-se a penalizar diversos atos considerados atos de corrupção, muitos dos quais já tipificados pela legislação brasileira. No que tange à **cooperação internacional**, estão previstas ações em conjunto voltadas para a prevenção, investigação e assistência jurídica, além da possibilidade da extradição de réus. A **recuperação de ativos** é um princípio fundamental da presente Convenção e tem por objetivo restituir ao Estado Parte lesado os bens desviados e transferidos a outros Estados Partes em decorrência de delito qualificado como ato de corrupção de acordo com a Convenção.”

9 Disponível em: <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/corruptcao/convencao.html>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

10 Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/articulacao-internacional/convencaoda-onu>. Acesso em: 20 de setembro de 2017.

Sob o prisma dessa Convenção, da qual o Brasil é signatário, pode-se afirmar que as Ouvidorias atuam principalmente como mecanismos de **prevenção e detecção de atos de corrupção**, em virtude de se sua própria razão de ser: uma ferramenta institucional que oportuniza e fomenta não apenas a participação da sociedade, como também transparência no setor público.

Em 2017, o Tribunal de Contas da União – TCU compilou uma série de sugestões e propostas baseadas no ordenamento jurídico nacional e em boas práticas adotadas internacionalmente sob o nome “Referencial de Combate a Fraude e Corrupção”, aplicável a Órgãos e Entidades da Administração Pública.

Houve neste Referencial a menção direta aos trabalhos das Ouvidorias, quando da análise dos mecanismos de controles detectivos e das técnicas de detecção de fraude e corrupção, mais especificamente, quando da recomendação de disponibilização de canais de denúncias¹¹. É inegável, assim, a importância das Ouvidorias no combate à corrupção, uma vez que são canais confiáveis de denúncia, além de efetivos mecanismos de Transparência e *Accountability*.

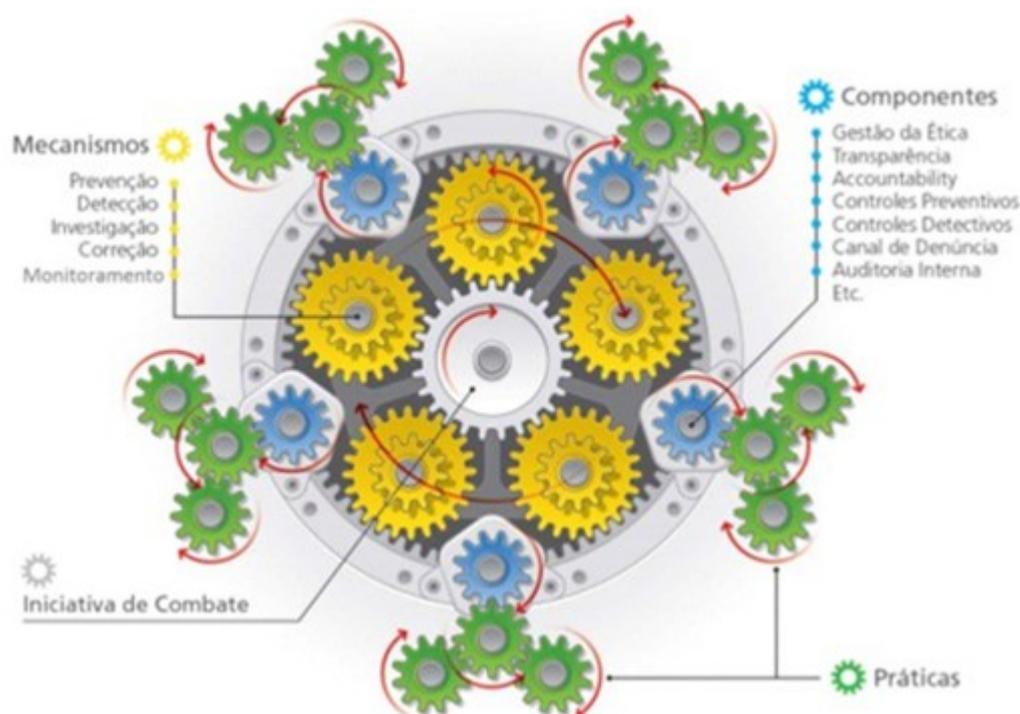


Imagem 2 – Súmula Trimestral #6: Engrenagens do Combate à Corrupção

Fonte: Referencial de Combate a Fraude e Corrupção/TCU

11 Vide páginas 56 e 62 do Referencial de Combate a Fraude e Corrupção/TCU, disponível para Download em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A235CCB015A29ACF7D11830>. Acesso em 02 de outubro de 2017.

5.1. Prevenção no combate à corrupção

Quando uma instituição conta com um canal efetivo de recebimento de denúncias Ouvidoria - e divulga esse importante mecanismo de detecção de fraude e corrupção como estratégia de dissuadir tais comportamentos, atua de forma preventiva.

Da mesma forma, quando a Ouvidoria presta contas à sociedade do trabalho realizado pela instituição (a exemplo, as Súmulas Trimestrais) e, ao mesmo tempo, incentiva os seus *stakeholders* a exercerem o controle social dos atos da administração pública, monitorando e fiscalizando a utilização das verbas públicas, avaliando a qualidade do serviço público e opinando sobre a execução de políticas públicas necessárias, está atuando preventivamente no combate a possíveis abusos e desvios de finalidade por parte dos gestores.

Dentro desta perspectiva de prevenção, cabe destacar que a Ouvidoria está engajada em diversos projetos e campanhas que envolvem a conscientização de jovens e adultos em relação ao importante papel que exercem na necessária mudança de postura no tocante às transgressões diárias e pequenos atos de corrupção, como forma de combater um mal maior.

Nessa linha, servidores da Ouvidoria participam como voluntários do Projeto "O que você tem a ver com a Corrupção", comparecendo às Escolas da Rede Pública de ensino do DF, para ministrarem palestras e debates sobre o tema e ainda são integrantes do "Programa Cidadão contra a Corrupção", instituído no âmbito do MPDFT pela Portarias nº 1011 e 970, de agosto de 2017.

De igual sorte, a Ouvidoria participou ativamente na colheita de assinaturas para o Anteprojeto de Lei das 10 medidas contra a corrupção, quer como ponto de coleta de apoio, quer visitando outras Ouvidorias Públicas e levando a campanha para tais locais.

Também no Projeto Jovem Ouvidor essa temática é bastante explorada, já que os alunos eleitos junto aos 8º e 9º anos de 7 escolas públicas do DF¹², são capacitados para tornarem-se multiplicadores, tanto no ambiente escolar, como no familiar e social, de conhecimentos que envolvem a participação e o controle social dos atos da administração pública, através do acesso à informação pública (por meio da LAI) e a possibilidade de registrar manifestações junto às ouvidorias de órgãos públicos. Outrossim, embora a prevenção seja uma estratégia que não envolve grandes custos, nem sempre funciona e

12 O Projeto, ainda em fase piloto, contempla escolas distribuídas geograficamente, a saber: 04 (quatro) da Coordenação Regional de Ensino do Plano Piloto/Cruzeiro, 02 (duas) da Coordenação Regional de Ensino do Núcleo Bandeirante e 01 (uma) da Coordenação Regional de Ensino de Planaltina.

nesse momento, é necessário que as organizações estejam preparadas, ou seja, mantenham aparelhados suas Ouvidorias e sistemas adequados para que possam usufruir deste controle difuso e gratuito: os olhos e os ouvidos dos cidadãos, que estão presentes em todas as horas e locais, ao contrário dos órgãos estatais de controle.

5.2. Detecção em casos envolvendo corrupção

Pesquisas recentes da *Association of Certified Fraud Examiners* - ACFE e da KPMG (*Occupational Fraud and Abuse Survey*¹³ e *Fraud Survey*¹⁴, respectivamente) indicam que uma das medidas mais efetivas para detecção de fraude e corrupção é a manutenção de canais de denúncias confiáveis e que facilitem o registro das manifestações, inclusive proporcionando ao cidadão a possibilidade do anonimato. O Tribunal de Contas da União também adota este raciocínio¹⁵.

Nessa ótica, também o trabalho em rede também favorece o combate a atos de corrupção, os já praticados e os que estão em curso, pois aproxima os órgãos parceiros, traz celeridade e eficiência no registro e tratamento das denúncias. No DF, a Rede de Ouvidorias do Distrito Federal – Rede Ouvir/DF¹⁶ congrega as Ouvidorias do MPDFT, TJDF, CLDF, TCDF e GDF, sendo certo que essa interlocução tem trazido excelentes resultados no enfrentamento de casos envolvendo corrupção.

A importância da Ouvidoria nessa seara tem sido amplamente reconhecida nas instituições, sendo que muitas estratégias de atuação tem levado em conta esse revelante canal de comunicação do órgão com a sociedade e também com o público interno. A exemplo disso, há no âmbito do MPDFT a proposta de criação de um Grupo de Atuação e Combate à Corrupção - GRACO, o qual atuará de forma preventiva e repressiva, em todo o DF, com atribuição judicial e extrajudicial, na área cível e criminal, mediante solicitação formal do Promotor de Justiça Natural, que prevê em sua portaria de criação, a interlocução permanente com a Ouvidoria a fim de facilitar a troca de informações e o conhecimento das demandas que tratem de casos de corrupção.

A criação de organismos especializados no combate à corrupção segue uma tendência mundial e, no cenário brasileiro, podem ser citadas experiências exitosas como a Estratégia Nacional de Combate à Lavagem de Dinheiro - ENCLA e o Fórum Nacional de Combate à

13 Disponível em: <http://www.acfe.com/rtn2016.aspx>. Acesso em: 4 de outubro de 2017.

14 Disponível em: [http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-fraud-survey-2016/\\$FILE/ey-global-fraud-survey-final.pdf](http://www.ey.com/Publication/vwLUAssets/ey-global-fraud-survey-2016/$FILE/ey-global-fraud-survey-final.pdf)

15 Vide páginas 60 do Referencial de Combate a Fraude e Corrupção/TCU, disponível para Download em <https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A15A235CCB015A29ACF7D11830>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

16 A Rede Ouvir é um sistema integrado de Ouvidorias, com o escopo de contribuir para o fortalecimento da cidadania, melhorar a qualidade dos serviços prestados pelas instituições e estabelecer uma rede de relacionamento sólida entre os parceiros, por meio de canais de trabalho céleres e produtivos.

Corrupção - FNCC e, no tocante à especialização de canais de denúncias, tem-se que a Ouvidoria do Governo do Distrito Federal já dispõe de um canal gratuito – o Disque Corrupção (0800-644-9060), para recebimento de denúncias de corrupção, inclusive em contratos e licitações, assim como a Ouvidoria Geral do Estado de São Paulo, que disponibiliza um link próprio (<http://www.ouvidoriageral.sp.gov.br/foccosp/index.html>) em seu sítio eletrônico para tal.

Ainda nesse esteio, cumpre também às Ouvidorias a produção de informações estratégicas que podem ser utilizadas pelas respectivas administrações superiores dos órgãos que compõem¹⁷.

A título de exemplo do conhecimento que pode ser produzido pela mineração estatística em dados típicos de Ouvidoria, pode-se citar o que ocorreu durante a confecção desta Súmula: percebeu-se que, em média, a cada 100 (cem) manifestantes que denunciam comportamentos patrimonialistas apenas 5 (cinco) não optam pelo sigilo ou pelo anonimato:

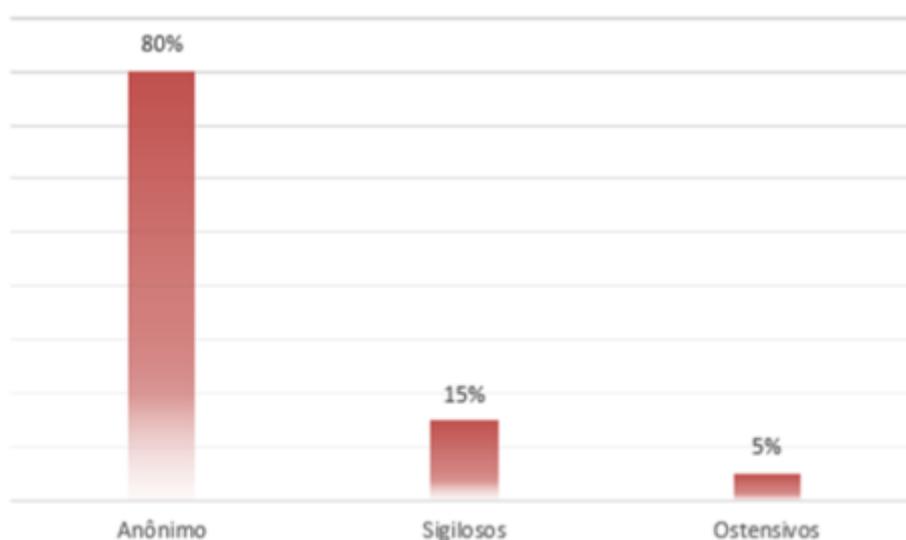


Imagem 3 – Súmula Trimestral #6: Escolha de Tipo de Registro

Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

A imagem acima posta demonstra claramente que a maioria esmagadora dos denunciantes possui receio de consequências negativas ao denunciar situações ilícitas. Evidentemente que não há como quantificar isto, mas há de se refletir, também, sobre a

17 No Ministério Público do Distrito Federal e Territórios - MPDFT, essa produção de informações se constitui, inclusive, de obrigação regimental: RI, Art. 121: À Ouvidoria compete: V - elaborar estudos e pesquisas com base nas sugestões e reclamações apresentadas, visando a aprimorar ou propor novos procedimentos no âmbito do MPDFT; VI - manter processo constante e contínuo de divulgação interna e externa dos serviços da Ouvidoria, de forma a dar ciência à sociedade do seu papel institucional, bem como dos resultados obtidos e das atividades desenvolvidas pelo MPDFT;

quantidade de informações que chegaram às mãos das autoridades competentes, encaminhadas por meio de Ouvidorias, e que auxiliam os órgãos de execução a atuarem mais eficazmente no combate à corrupção.

Ao ser efetuada solicitação de sigilo ou anonimato, é facultado ao manifestante motivar o porquê do pedido. Daqueles que justificaram, tem-se os seguintes resultados:

Justificativa	Ocorrências	Percentual
Retaliação a si	33	80,48%
Retaliação a terceiros	2	4,87%
Não apresentou justificativa válida	2	4,87%
Delicadeza do assunto	2	4,87%
Não apresentou justificativa	2	4,87%

Tabela 3 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017

Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

Ante o dado acima posto, faz-se necessário o fortalecimento de políticas que protejam o cidadão que resolve colaborar com as autoridades públicas, quer na figura do reportante (*whistleblower*), como bem referido na Ação 4, da ENCLA - Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro, também no artigo 111 da Convenção da OEA contra a Corrupção e no Anteprojeto de Lei das 10 Medidas contra a Corrupção - item 4, quer permitindo e validando a realização de denúncias anônimas e, em todos os casos, preservando o sigilo da identidade do denunciante, consoante preconizado no artigo 33 da Convenção de Mérida e no Plano de Ação Anticorrupção aprovado na Cúpula G20, ocorrida em Seul, no ano de 2010.

Seguindo esse raciocínio, convém destacar que a recém-aprovada Lei Federal nº 13.460/2017, por não ter o texto do Projeto de Lei que a originou (Projeto de Lei do Senado nº 439, de 1999), atualizado e alinhado aos mais hodiernos paradigmas de combate à corrupção, fraudes e lavagem de dinheiro, deixou de prever no artigo 10 a possibilidade do cidadão utilizar-se do anonimato para registrar sua manifestação junto às Ouvidorias ou órgãos responsável, dispondo, tão somente, que seus dados serão protegidos nos moldes da Lei de Acesso à Informação. O referido normativo assim dispõe:

Art. 10. A manifestação será dirigida à ouvidoria do órgão ou entidade responsável e conterà a identificação do requerente.

§ 1º A identificação do requerente não conterà exigências que inviabilizem sua manifestação.

§ 2º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da apresentação de manifestações perante a ouvidoria.

§ 3º Caso não haja ouvidoria, o usuário poderá apresentar manifestações diretamente ao órgão ou entidade responsável pela execução do serviço e ao órgão ou entidade a que se subordinem ou se vinculem.

§ 4º A manifestação poderá ser feita por meio eletrônico, ou correspondência convencional, ou verbalmente, hipótese em que deverá ser reduzida a termo.

§ 5º No caso de manifestação por meio eletrônico, prevista no § 4º, respeitada a legislação específica de sigilo e proteção de dados, poderá a administração pública ou sua ouvidoria requerer meio de certificação da identidade do usuário.

§ 6º Os órgãos e entidades públicos abrangidos por esta Lei deverão colocar à disposição do usuário formulários simplificados e de fácil compreensão para a apresentação do requerimento previsto no caput, facultada ao usuário sua utilização.

§ 7º A identificação do requerente é informação pessoal protegida com restrição de acesso nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011".

No âmbito das Ouvidorias do Ministério Público brasileiro e dos Tribunais de Justiça Pátrios, tal diploma legal não tem aplicabilidade, uma vez que, por serem órgãos com assento constitucional (art. 130-A da CF de 1988), a iniciativa de lei é restrita aos respectivos Procuradores-Gerais e Presidentes dos Tribunais, tanto é que nem o Ministério Público, tampouco o Poder Judiciário, constam do Inciso III do art. 2º da referida norma.

Já em relação às demais Ouvidorias que compõem a administração pública direta e indireta, de todos os entes e esferas, cabe destacar, que nesse particular - recebimento de denúncia anônima - há de prevalecer, com base no critério da especialidade, o disposto no

artigo 33 da Convenção de Mérida (ou das Nações Unidas contra a Corrupção), que ingressou no sistema jurídico pátrio no ano de 2006, através do Decreto nº 5.687, de 31 de Janeiro de 2006, com o status de Lei Ordinária, de âmbito federal, promulgada pelo Presidente da República, após a aprovação do texto da Convenção nas duas Casas Legislativas do Congresso Nacional.

Dessa forma, a antinomia (colisão de normas) entre o disposto no artigo 33 da Convenção de Mérida e o artigo 10 da Lei 13.460/17, resolve-se em favor do cidadão, prevalecendo o disposto na convenção acima referida, quando tratar-se de questões envolvendo corrupção.

6. Atuação das Prodeps

Considerando o até então decorrido, e principalmente os 3 assuntos mais lembrados (Conduta Patrimonialista; Irregularidades Administrativas e/ou Legais; e Concurso Público com 40, 28 e 24 registros, respectivamente), foi realizada consulta às Prodeps sobre o que aconteceu com algumas das manifestações encaminhadas pela Ouvidoria.

Condutas Patrimonialistas		
Resultado	Promotoria	Objetivo
ICP nº 08190.050109/17-59	1ª PRODEP	Apurar fatos relacionados a possíveis irregularidades na gestão da CAESB/DF, notadamente em relação à postura adotada por sua diretoria em contratações milionárias realizadas pela Companhia envolvendo, dentre outras, a pessoa jurídica COLMAR ENGENHARIA E EMPREENDIMENTOS LTDA.
ICP nº 08190.041374/16-38	5ª PRODEP	Apurar possível direcionamento de licitação promovida pela Administração Regional do SESC no Distrito Federal, visando beneficiar a pessoa jurídica NIVA TI, uma vez que esta possivelmente possui vínculos com gestores da entidade.

Tabela 4 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017
Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

Irregularidades Administrativas e/ou Legais		
Resultado	Promotoria	Objetivo
PP 08190.049963/17-63	4ª PRODEP	Apurar possíveis irregularidades no pagamento de auxílio moradia retroativo aos membros e aos Procuradores junto ao TCDF.
PP 08190.050151/17-16	4ª PRODEP	Apurar a suposta exigência de repasse de percentual de remuneração, impostas aos ocupantes de cargos comissionados no âmbito da CLDF.
ICP 08190.050400/17-18	5ª PRODEP	Apurar a ocorrência de suposto nepotismo no âmbito da SES/DF.
ICP 08190.041301/16-64	5ª PRODEP	Apurar a possível ocorrência de assédio moral no âmbito do Centro de Referência em Saúde do Trabalhador do DF – CEREST/DF.
PP 08190.050140/17-07	7ª PRODEP	Apurar a supostas utilização de viaturas oficiais pertencentes ao DETRAN/DF, por partes de servidores da entidade, a fim de atender interesses pessoais.

Tabela 5 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017
Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT

Concurso Público		
Resultado	Promotoria	Objetivo
Recomendação nº 03/2017 de 07 de março de 2017	PRODEP (Recomendação Conjunta)	Recomendou ao Comandante-Geral do Corpo de Bombeiros do DF a anulação da primeira etapa do concurso para provimento de cargos de Conductor e e Operador de Viaturas, o que foi acatado pela corporação;
Recomendação nº 13/2016 -de 17 de novembro de 2016	5ª PRODEP	Recomendou ao Diretor-Geral da PCDF a revogação da Portaria nº 55 PCDF, de 25 de outubro de 2016, que permitia que a comprovação da prática jurídica para o exercício do cargo de delegado de polícia contabilizasse o período de estágio universitário, previsão esta que contradizia o próprio Edital nº 01-PCDF-Delegado, de 30 de dezembro de 2014, uma vez que este estabelecia que o período válido seria apenas o contabilizado a partir da aquisição do título de bacharel em direito.

*Tabela 6 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017
Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT*

Embora as tabelas 4 a 6 tenham apresentado resultados recentes, é evidente – até pelas datas apontadas – que não se submeteram à restrição temporal objeto de interesse dessa súmula. Ainda assim, foram demonstrados, uma vez que possibilitam noção mais apurada sobre o trabalho desenvolvido.

Apinhando apenas registros de julho a setembro de 2017, pode-se extrair, como referencial de cada um dos grupos mais lembrados, a instauração dos seguintes feitos:

Assunto	Feito	Promotoria	Objetivo
Condutas Patrimonialistas	NFnº 08190.138027/17-44	2ª PRODEP	Apurar a inação da Secretaria de Estado de Mobilidade do Distrito Federal/SEMOB e do DFTRANS em promover a cobrança administrativa ou judicial de multas aplicadas em desfavor de diversas empresas concessionárias;
Irregularidades Administrativas e/ou Legais	NFnº 08190.138042/17-38	1ª PRODEP	Apurar supostas irregularidades na venda de lotes pela TERRACAP, sem que esta tenha viabilizado infraestrutura básica necessária para moradia.
Concurso Público	NFnº 08190.138098/17-92	5ª Prodep	Apurar a suposta inação da atuação Presidente da AGEGIS em promover a realização de concurso público para provimento de cargos efetivos, uma vez que as atividades da atividades estão sendo desenvolvidas por terceirizados.

*Tabela 7 - Súmula Trimestral #6: Registros de Julho a Setembro de 2017
Fonte: Gestão da Informação – Ouvidoria/MPDFT*

Faz-se necessário esclarecer alguns elementos dessas tabelas: O MPDFT conta, atualmente, com 7 Promotorias de Justiça de Defesa do Patrimônio Público e Social – Prodep, por esta razão há a apresentação de um número ordinal antes de seu cada acrônimo, o qual indica, então, a respectiva Promotoria que está atuando naquele determinado feito. Conforme já visto, as atribuições da PRODEP, como um todo, são descritas na Resolução 90 do CSMPDFT.

Quanto ao Objetivo, percebe-se que, com exceção das Recomendações, há a utilização do verbo apurar, isto porque, em respeito ao princípio da Presunção da Inocência¹⁸ e ao ordenamento jurídico pátrio, não é razoável considerar alguma pessoa (seja ela física ou jurídica) como efetivamente culpada até o trânsito em julgado da sentença. Em relação aos resultados, há de se alumiá-los o que significam ICP, PP, Recomendação e NF presentes na tabela.

O Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios optou por regulamentar o Inquérito Civil Público (ICP) e o Procedimento Preparatório (PP) de forma conjunta, por meio da Resolução nº 66 de 17 de outubro de 2005:

18 CF88, Art. 5º, LVII - ninguém será considerado culpado até o trânsito em julgado de sentença penal condenatória;

Art. 1º, § 1º O **inquérito civil** é investigação administrativa prévia, de caráter inquisitorial, instaurado e presidido pelo órgão do Ministério Público, que se destina a colher elementos de convicção preparatórios para o exercício das atribuições a seu cargo: [...]

IV - a expedição de **recomendações**¹⁹ para que os poderes públicos e os serviços de relevância pública respeitem os direitos assegurados na Constituição, bem como a promoção das medidas necessárias à sua garantia;

A Recomendação acabou sendo abordada na própria resolução acima posta, conforme pode ser visto. O Procedimento Preparatório, no entanto, não recebeu uma conceituação formal. Não havendo definição legal, há de se buscar um conceito nas fontes secundárias do direito – mais especificamente na doutrina. Para Alexandre Amaral Gavronski e Andrey Borges de Mendonça, “[...] o Procedimento Preparatório é destinado à obtenção de elementos faltantes, à definição sobre as providências de encaminhamento a serem adotadas, como por exemplo, se existirem dúvidas sobre a própria veracidade do fato noticiado e a identificação do suposto responsável, à sua atribuição para apuração, à definição clara do objeto da investigação e à estratégia inicial a ser adota [...]”.²⁰

Já, quanto à Notícia de Fato, O Conselho Nacional do Ministério Público – CNMP, em sua Resolução nº 174 de 4 de julho de 2017²¹, assim disciplina:

Art. 1º A Notícia de Fato é qualquer demanda dirigida aos órgãos da atividade-fim do Ministério Público, submetida à apreciação das Procuradorias e Promotorias de Justiça, conforme as atribuições das respectivas áreas de atuação, podendo ser formulada presencialmente ou não, entendendo-se

19 As Recomendações da PRODEP podem ser acessadas por meio da página institucional do MPDFT. <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/mpdft-acao/recomendacoes-menu/2386-promotoria-de-justicade-defesa-do-patrimonio-publico-e-social-prodep>.

20 Manual do Procurador da República: Teoria e Prática, Edição 2015, P. 811, Editora Juspodivm.

21 Disponível em: <http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolucao-174.pdf>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.

como tal a realização de atendimentos, bem como a entrada de notícias, documentos, requerimentos ou representações.

Ainda no mesmo ato normativo, o Conselho estabeleceu, também, prazo, hipóteses de arquivamento e possibilidade de recurso:

Art. 3º A Notícia de Fato será apreciada no prazo de 30 (trinta) dias, a contar do seu recebimento, prorrogável uma vez, fundamentadamente, por até 90 (noventa) dias. Parágrafo único. No prazo do caput, o membro do Ministério Público poderá colher informações preliminares imprescindíveis para deliberar sobre a instauração do procedimento próprio, sendo vedada a expedição de requisições.

Art. 4º A Notícia de Fato será arquivada quando:

I – o fato narrado não configurar lesão ou ameaça de lesão aos interesses ou direitos tutelados pelo Ministério Público;

II – o fato narrado já tiver sido objeto de investigação ou de ação judicial ou já se encontrar solucionado;

III – a lesão ao bem jurídico tutelado for manifestamente insignificante, nos termos de jurisprudência consolidada ou orientação do Conselho Superior ou de Câmara de Coordenação e Revisão;

IV – for desprovida de elementos de prova ou de informação mínimos para o início de uma apuração, e o noticiante não atender à intimação para complementá-la;

V – for incompreensível.

§ 1º O noticiante será cientificado da decisão de arquivamento preferencialmente por correio eletrônico, cabendo recurso no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A cientificação é facultativa no caso de a Notícia de Fato ter sido encaminhada ao Ministério Público em face de dever de ofício.

§ 3º O recurso será protocolado na secretaria do órgão que a arquivou e juntado à Notícia de Fato, que deverá ser remetida, no prazo de 3 (três) dias, ao Conselho Superior do Ministério Público ou à Câmara de Coordenação e Revisão respectiva para apreciação, caso não haja reconsideração.

Resta claro, então, que cada tipo de procedimento possui uma razão de existir, com normatização, ritos e prazos próprios. Apesar de existirem outros tipos de feitos, apenas esses foram citados, em razão do tema abordado e da respectiva incidência na presente Súmula, a qual, em razão de todo o exposto, assim será finalizada:

7. Súmula

As manifestações registradas no sistema de ouvidoria, ostensivas, anônimas e as sigilosas, que versem sobre condutas lesivas ao Patrimônio Público e Social serão encaminhadas para o órgão de execução com atribuição para atuar com o tema, nos moldes da Resolução Nº 90, de 14 de setembro de 2009, de lavra do Conselho Superior do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios e, em cumprimento ao disposto no §5º, do artigo 7º da Portaria Normativa nº 139/2010²², de lavra do Procurador-Geral do Ministério Público do Distrito Federal e Territórios, não cabendo à Ouvidoria qualquer juízo de valor quanto ao relatado pelo manifestante, inclusive sobre a veracidade dos seus dados qualificativos.

22 PN nº 139/2010, 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. § 5º Se a manifestação envolver fato perante o qual o Ministério Público tiver o dever de agir e para tanto estiver legitimado, o Ouvidor determinará sua remessa ao órgão de execução com atribuições para o trato da matéria. Disponível em: <http://www.mpdft.mp.br/portal/index.php/servicos-menu/ouvidoria-mainmenu-149/7082-portarianormativa-n-139-de-19-de-novembro-de-2010>. Acesso em: 04 de outubro de 2017.