

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO**  
**PUC/SP**

**MATTEO BASSARANI GIANNELLA**

**NATUREZA JURÍDICA DA DENÚNCIA ANÔNIMA**  
**LIBERDADE DE EXPRESSÃO OU DIREITO DE PETIÇÃO?**

**MESTRADO EM DIREITO**

**São Paulo**

**2023**

**MATTEO BASSARANI GIANNELLA**

**NATUREZA JURÍDICA DA DENÚNCIA ANÔNIMA**

**Liberdade de Expressão ou Direito de Petição?**

Mestrado em Direito

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração: Efetividade do Direito, sob a orientação do Prof. Dr. Vidal Serrano Nunes Júnior.

**São Paulo**

**2023**

Autorizo, exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta Dissertação de Mestrado por processos de fotocopiadoras ou eletrônicos.

Assinatura: \_\_\_\_\_

Data: \_\_\_\_\_

E-mail: \_\_\_\_\_

Sistemas de Bibliotecas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo -  
Ficha Catalográfica com dados fornecidos pelo autor

Giannella, Matteo Bassarani  
Natureza Jurídica da Denúncia Anônima: Liberdade  
de Expressão ou Direito de Petição? /  
MatteoBassarani Giannella. -- São Paulo: [s.n.],  
2023.

113p ; cm.

Orientador: Vidal Serrano Nunes Júnior.  
Dissertação (Mestrado)-- Pontifícia Universidade  
Católica de São Paulo, Programa de Estudos Pós  
Graduados em Direito.

1. Denúncia Anônima. 2. Direitos Fundamentais. 3.  
Direito de Petição. 4. Liberdade de Expressão. I.  
Nunes Júnior, Vidal Serrano. II. Pontifícia  
Universidade Católica de São Paulo, Programa de  
Estudos Pós-Graduados em Direito. III. Título.

CDD

Matteo Bassarani Giannella

NATUREZA JURÍDICA DA DENÚNCIA ANÔNIMA

Liberdade de Expressão ou Direito de Petição?

Dissertação apresentada à Banca Examinadora da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo para obtenção do título de Mestre em Ciências Jurídicas, área de concentração Efetividade do Direito.

Aprovado em: \_\_/\_\_/\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Prof. Orientador Dr. Vidal Serrano Nunes Júnior

---

Prof.<sup>a</sup>. Flávia de Campos Pinheiro

---

Prof. Ricardo de Castro Nascimento

---

Suplente - Prof.<sup>a</sup> Juliana Cardoso Ribeiro Bastos

---

Suplente - Prof. Alessandro de Oliveira Soares

## **AGRADECIMENTOS PELO FOMENTO E APOIO**

Agradeço à Fundação São Paulo (FUNDASP), pela bolsa dissídio que me foi concedida para este Mestrado.

Do mesmo modo, também agradeço à Pontifícia Universidade Católica e à Fundação São Paulo, sua mantenedora, por me aceitarem na qualidade de estudante bolsista e por apoiarem o desenvolvimento desta pesquisa.

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço em especial ao meu orientador e diretor da Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, professor Vidal Serrano Nunes Júnior, à doutora Mônica de Almeida Magalhães Serrano e à professora Gabriela Shizue Soares de Araújo, sem os quais este trabalho jamais teria sido possível.

Agradeço aos meus chefes e superiores durante esta jornada, professora Carolina Magnani Hironoto, professor André Gustavo de Almeida Geraldes e professora Flávia de Campos Pinheiro, bem como aos demais colegas de equipe do Escritório Modelo “Dom Paulo Evaristo Arns” pelo apoio e compreensão, em especial à Vitor Goulart Nery e à Ieda Pereira de Souza.

Agradeço à minha família e aos amigos pelo incentivo e companheirismo.

Por fim, agradeço a todos os meus professores e colegas da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo durante a graduação e o mestrado, que tanto enriqueceram minha experiência acadêmica.

## RESUMO

GIANNELLA, Matteo Bassarani. **Natureza Jurídica da Denúncia Anônima: Liberdade de Expressão ou Direito de Petição?**

O presente trabalho busca traçar um panorama do instituto da denúncia, no âmbito administrativo, dando especial enfoque à sua modalidade anônima, buscando demonstrar e elucidar como tal instituto é recepcionado e processado pela doutrina e pela jurisprudência na seara do controle na Administração Pública, especialmente em face da vedação constitucional ao anonimato. Para tanto, se faz necessário entender quais as características que delineiam o instituto da denúncia e da denúncia anônima enquanto instrumentos de participação popular diretamente derivados dos Direitos Fundamentais, em especial no que se refere ao Direito de Petição e à Liberdade de Expressão. A delimitação desses Direitos Fundamentais não é meramente discricionária, como veremos ao longo de nossos estudos, e a identificação dos fundamentos constitucionais que possibilitam o exercício da denúncia anônima como manifestação desses direitos, bem como e essencialmente de sua natureza jurídica, se mostram essenciais ao exercício da democracia e à persecução dos princípios da Administração Pública, buscando trazer nova luz ao recorrente debate quanto à possibilidade de manejo da denúncia anônima, que ainda não encontrou frontal e definitiva guarida institucional e jurídica.

**Palavras-chave:** Denúncia Anônima; Direitos Fundamentais; Direito de Petição; Liberdade de Expressão.

## ABSTRACT

GIANNELLA, Matteo Bassarani. **Legal Nature of Anonymous Reporting:** Freedom of Expression or Right of Petition?

The present work seeks to draw an overview of the institute of denunciation, in the administrative scope, giving special focus to its anonymous modality, seeking to demonstrate and elucidate how such an institute is received and processed by doctrine and jurisprudence in the field of control in Public Administration, especially in the face of the constitutional prohibition on anonymity. To this end, it is necessary to understand the characteristics that delineate the institute of denunciation and anonymous denunciation as instruments of popular participation directly derived from Fundamental Rights, in particular to what concerns the Right of Petition and Freedom of Speech. The delimitation of these Fundamental Rights is not merely discretionary, as we will see throughout our studies, and the identification of the constitutional grounds that enable the exercise of anonymous denunciation as a manifestation of these rights, as well as and essentially of their juridical nature, they are essential to the exercise of democracy and the pursuit of the principles of Public Administration, seeking to bring new light to the recurring debate as to the possibility of handling the anonymous complaint, that has not yet found a frontal and definitive institutional and legal shelter.

**Keywords:** Anonymous Denunciation; Fundamental Rights; Right of Petition; Freedom of Expression.

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>CAPÍTULO 1 - DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS.....</b>	<b>13</b>
<b>1.1. Terminologia e evolução histórica.....</b>	<b>13</b>
1.1.1. Direitos Fundamentais de primeira geração .....	14
1.1.2. Direitos Fundamentais de segunda geração.....	16
1.1.3. Direitos Fundamentais de terceira geração.....	17
1.1.4. Direitos Fundamentais de quarta geração.....	18
<b>1.2. Direitos Fundamentais em sentido formal e em sentido material.....</b>	<b>19</b>
<b>1.3. Garantias Fundamentais.....</b>	<b>21</b>
<b>1.4. Conceito .....</b>	<b>22</b>
<b>1.5. Natureza jurídica da denúncia anônima na doutrina e jurisprudência.....</b>	<b>23</b>
<b>1.6. Liberdade de Expressão .....</b>	<b>28</b>
1.6.1. Histórico e positivação .....	28
1.6.2. Terminologia .....	31
1.6.3. Conteúdo.....	33
<b>1.7. Direito de Petição.....</b>	<b>36</b>
1.7.1. Histórico .....	36
1.7.2. Conceito.....	37
1.7.3. Legitimidade.....	41
<b>CAPÍTULO 2 – CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....</b>	<b>44</b>
<b>2.1. Conteúdo .....</b>	<b>44</b>
<b>2.2. Recursos administrativos .....</b>	<b>49</b>
2.2.1. Representação.....	50
2.2.2. Reclamação.....	54
2.2.3. Pedido de reconsideração .....	55
2.2.4. Recursos hierárquicos.....	55
2.2.4.1. Recursos hierárquicos próprios .....	56
2.2.4.2. Recursos hierárquicos impróprios .....	58
2.2.5. Denúncia.....	60
<b>2.3. Controle popular .....</b>	<b>61</b>
<b>2.4. Princípios constitucionais da Administração Pública .....</b>	<b>62</b>

2.4.1. Princípio da legalidade .....	63
2.4.2. Princípio da impessoalidade .....	64
2.4.3. Princípio da moralidade.....	65
2.4.4. Princípio da publicidade .....	66
2.4.5. Princípio da eficiência .....	67
<b>CAPÍTULO 3 - DENÚNCIA ANÔNIMA .....</b>	<b>68</b>
<b>3.1. Terminologia e conceitualização .....</b>	<b>68</b>
<b>3.2. Vedação do anonimato .....</b>	<b>74</b>
<b>3.3. Denúncia anônima como manifestação da Liberdade de Expressão .....</b>	<b>82</b>
<b>3.4. Denúncia anônima como manifestação do Direito de Petição .....</b>	<b>92</b>
<b>3.5. Natureza jurídica da denúncia <i>per se</i> .....</b>	<b>99</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>104</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>108</b>

## INTRODUÇÃO

Este trabalho provém de pesquisas sobre um dos principais institutos de participação popular disponíveis aos administrados para o controle da Administração Pública, qual seja, a denúncia e, mais especificamente, sua modalidade anônima.

A denúncia anônima é um instrumento recorrentemente utilizado na esfera administrativa, sendo entendido como forma de exercício e garantia dos Direitos Fundamentais, sendo majoritária e constantemente atrelada pela doutrina e pela jurisprudência a dois direitos em específico, ao Direito de Petição, consagrado pela Constituição da República de 1988 no rol de seus Direitos Fundamentais, por meio de seu artigo 5º, inciso XXXIV, alínea *a* - que preceitua que “são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder” - , e à Liberdade de Expressão, por sua vez consagrada pelos incisos IV e IX, do mesmo dispositivo constitucional, que prescrevem, respectivamente, ser “livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato” e ser “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”. Nesse contexto, a denúncia e a denúncia anônima despontam como manifestações desses Direitos Fundamentais, encontrando neles sua natureza jurídica.

Ocorre que compreender sua natureza jurídica não constitui tarefa fácil e tampouco mera liberalidade, pois é essa compreensão que nos leva à identificação de suas formas, seus contornos e seus imperativos, vinculando a própria Administração Pública e possibilitando aos administrados que dela participem e fiscalizem, levando ao conhecimento das autoridades competentes situações de irregularidade em seu exercício e sua conduta, ensejando a apuração e a correção competentes e cabíveis e as consequências dela decorrentes, inclusive de forma anônima.

Ocorre que a própria existência de tal instituto e a possibilidade de seu manejo estão ainda colocadas em xeque pelo debate doutrinário e jurisprudencial, afetando inclusive sua recepção pelos órgãos públicos.

Isso se dá justamente em decorrência da correta compreensão de sua natureza jurídica, que, em última análise, suscita debates e controvérsias sobre a possibilidade de apresentação e recepção pelo Poder Público de denúncia feita em anonimato, acarretando inclusive questionamentos quanto ao procedimento dado, análise e validade do conteúdo por ela veiculado.

Tanto no Direito Interno como no Direito Internacional, a jurisprudência e a doutrina majoritárias têm se inclinado a inserir a denúncia anônima no âmbito do Direito Fundamental de Liberdade de Expressão, compreendendo-a como uma forma de manifestação protegida pelo Direito Fundamental à Livre Manifestação do Pensamento. De plano, tal entendimento já gera diversos questionamentos à sua existência e justificativas para sua não recepção e devida apuração de seu conteúdo, tendo sua aceitação constitucional se baseado apenas e exclusivamente na necessidade da Administração Pública se guiar por seus princípios constitucionais expressos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República, que a obriga a pautar sua conduta em princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência<sup>1</sup>.

Ocorre que a jurisprudência até o momento firmada não nos permite definitivamente compreender sua viabilidade constitucional, vez que ainda não travado debate específico sobre essa possibilidade em abstrato diante dos dispositivos normativos que tratam da denúncia, nem tampouco compreender em quais institutos de participação popular ela se insere e os consequentes requisitos para sua apresentação e seu processamento pela Administração Pública.

Para tanto, devemos percorrer um árduo caminho, iniciando nossos estudos na correta compreensão e caracterização dos Direitos Fundamentais. Primeiramente para entendermos como a denúncia anônima pode se traduzir como manifestação e garantia destes, aprofundando-nos primordialmente no Direito de Petição e na Liberdade de Expressão, novamente entendendo-os a fundo para que somente aí possamos confrontá-los com a denúncia e a denúncia anônima, perpassando pelas formas de controle na Administração Pública e observaremos como estas são tratadas no ordenamento jurídico pátrio para somente então destrinchar o objeto a que nos propomos: a denúncia em sua modalidade anônima, para que, aí sim, possamos compreendê-la em sua integralidade e tentarmos deliberar sobre questões ainda latentes quanto à sua viabilidade.

Assim, é de suma importância que se promova uma reflexão aprofundada sobre a natureza jurídica da denúncia anônima à luz do ordenamento jurídico brasileiro, dos Direitos Fundamentais e dos princípios constitucionais que norteiam a Administração Pública, bem como suas formas de controle, sendo essa uma das temáticas mais importantes à efetiva e à eficaz participação popular para que, por meio dessa delimitação, possamos estabelecer as

---

<sup>1</sup>Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

garantias e os limites aplicáveis a esse instituto, contribuindo para a segurança jurídica e para a efetividade da denúncia anônima.

A presente dissertação se propõe a fazer justamente isso, esperando trazer à luz alguns importantes pontos que devem ser levados em consideração quando tratarmos da denúncia anônima no bojo e em confrontação aos Direitos Fundamentais por entendermos que tão importante instrumento não pode restar enfeitado em sua análise aprofundada, mesmo porque se trata de um dos mais recorrentes meios utilizados para a provocação da atenção estatal, ainda pendente de definitivo debate doutrinário e análise jurisprudencial.

Através de uma pesquisa teórica embasada em doutrinas e jurisprudências pertinentes, espera-se contribuir para o desenvolvimento do conhecimento jurídico na temática abordada, promovendo um debate aprofundado e crítico sobre a natureza jurídica da denúncia anônima, e fornecendo subsídios para a correta aplicação e proteção dos direitos por ela protegidos ou confrontados, por se tratar de um dos principais instrumentos aptos à garantia dos Direitos Fundamentais e à promoção da participação popular como mecanismo de controle e fiscalização da Administração Pública.

## CAPÍTULO 1 - DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS

Ao falarmos em “natureza jurídica” estamos tratando da essência de um instituto jurídico, da identificação de seus contornos e elementos, bem como da forma que se manifestará no universo jurídico.

Como veremos ao longo de nossos estudos, não nos cabendo neste princípio fazer qualquer espécie de presciência, sob pena de incorreremos em uma indução improdutiva, a natureza jurídica da denúncia anônima não poderia senão remeter aos Direitos Fundamentais.

Com efeito, para traçarmos os caminhos que nos levam a tais conclusões precisamos nos ater mais detidamente no histórico, na evolução, no conceito e características dos Direitos Fundamentais em si, para, desta feita, nos voltarmos para os Direitos Fundamentais em específico que nos guiarão em nosso percurso.

### 1.1. Terminologia e evolução histórica

Neste estudo utilizaremos a terminologia Direitos Fundamentais para caracterizar a categoria jurídica ora analisada, que encontra uma miríade de denominações na doutrina, como, por exemplo, “Direitos Humanos”, “Direitos do Homem” ou “Direitos Subjetivos Públicos”.

O próprio texto Constitucional se refere ora a “Direitos e Garantias Fundamentais” (Título II e artigo 5º, § 1º), ora a “Direitos e Garantias Individuais” (artigo 60, § 4º, IV), ora ainda a “Direitos Humanos” (artigo 4º, II), apenas para citar alguns exemplos de terminologias constantes no texto constitucional.

A escolha pela terminologia adotada se mostra a mais apta a exprimir a realidade por ela traduzida, inclusive porque, como veremos, os termos utilizados na Constituição nem sempre estão ali expressos como sinônimos, mas sim como partes de um todo, como espécies de um gênero que denominamos de Direitos Fundamentais.

Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno (2020, p. 7), ao analisar justamente as questões conceituais relativas aos Direitos Humanos e aos Direitos Fundamentais, faz tal apontamento destacando que a primeira trataria de direitos pré-positivos, direitos de caráter moral, enquanto a segunda trataria de direitos jurídicos, positivados, sendo, portanto, Direitos Humanos atribuídos por um Estado a determinados humanos e, em alguns casos, estendidos em parte a pessoas jurídicas (2020, p. 9).

No mesmo sentido, Amélia Sampaio Rossi (2009) também destaca como elemento de diferenciação o limite espacial e a proteção por um ordenamento, novamente pela proteção

interna de um determinado Estado, apesar de apontar para um estreitamento cada vez maior dessa terminologia em decorrência da globalização.

Voltando a Alexandre Travessoni Gomes Trivisonno, temos que este traz para a discussão o emprego da expressão “Direitos Humanos Internacionais”, para que não haja confusão conceitual pelo usual emprego da expressão Direitos Humanos como forma de traduzir os Direitos Fundamentais positivados na esfera internacional (2020, p. 10).

A nós parece que tal emprego terminológico não se mostra o mais adequado. Isso porque o emprego da expressão Direitos Humanos no plano internacional decorre de uma habitualidade. Entendemos que a positivação de direitos que compreendemos como “humanos” em um ordenamento jurídico os dota de características de fundamentalidade, como veremos mais adiante.

Quanto à expressão Direitos e Garantias Individuais, também trazida pelo texto Constitucional, constataremos a seguir que elas se apresentam como espécie de Direitos Fundamentais, mas com especial relação com os Direitos de Primeira Geração.

Justamente por isso, ao tratarmos de Direitos Fundamentais estamos falando em uma evolução histórica de acumulação de direitos que culminaram com o ajuntamento, entrelaçamento e positivação de uma vasta gama de direitos que compõem tal categoria jurídica.

Para entendermos essa construção, necessário um breve estudo das características e do sentido histórico das diversas gerações, ou dimensões, que atualmente compõem os Direitos Fundamentais.

Utilizaremos aqui a terminologia “geração” em detrimento de dimensão porque entendemos que ela é capaz de revelar com melhor precisão as características cumulativas dos Direitos Fundamentais com especial destaque para sua historicidade e mais notadamente para a cumulação histórica decorrente dos contextos que as marcaram.

### 1.1.1. Direitos Fundamentais de primeira geração

O que se convencionou chamar de “Direitos Fundamentais de Primeira Geração” são os Direitos Fundamentais voltados à proteção e garantia dos direitos individuais, civis e políticos para defesa do indivíduo perante o Estado.

Seu surgimento é intimamente ligado a um predicado essencial: a limitação do poder do Estado. Não por menos, sua consolidação traça um longo percurso histórico ao lado do fortalecimento de ideais republicanos e de controle da monarquia absolutista.

Sobre a historicidade dos Direitos Fundamentais de Primeira Geração, Jorge Miranda (1990, p. 13, apud MORAES, 2003, p. 25) aponta que “os mais importantes antecedentes históricos das declarações de direitos humanos fundamentais encontram-se, primeiramente, na Inglaterra, onde podemos citar a Magna Charta Liberatum, outorgada por João Sem-Terra em 15 de junho de 1215”.

Sobre tal documento e o teor nele constante, foi repetidamente confirmado por Henrique III, Eduardo I, Eduardo III, Ricardo II, Henrique IV, V e por Henrique VI, e por importantes documentos e declarações de direitos, quais sejam, a Petition of Right, de 1628, o Habeas Corpus Act, de 1679, o Bill of Rights, de 1689, e o Act of Seattlemente, de 1701 (MIRANDA, 1990, p. 13, apud MORAES, 2003, p. 25).

Mas sua positivação fica mais latente no contexto da revolução dos Estados Unidos da América, por meio da “Declaração de Direitos de Virgínia, de 16 de junho de 1776, Declaração de Independência dos Estados Unidos da América, de 04 de julho de 1776, Constituição dos Estados Unidos da América, de 17 de setembro de 1787” (2003, p. 27).

Mas seu ponto culminante de fato se deu com a Revolução Francesa e a consequente Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 26 de agosto de 1789, que em seu preâmbulo apontava:

Os representantes do povo francês, reunidos em Assembléia Nacional [sic], considerando que a ignorância, o esquecimento ou o desprezo dos direitos do homem são as únicas causas dos males públicos e da corrupção dos governos, resolveram expor, em uma declaração solene, os direitos naturais, inalienáveis e sagrados do homem, a fim de que essa declaração, constantemente presente junto a todos os membros do corpo social, lembre-lhes permanentemente seus direitos e deveres; a fim de que os atos do poder legislativo e do poder executivo, podendo ser, a todo instante, comparados ao objetivo de qualquer instituição política, sejam por isso mais respeitados; a fim de que as reivindicações dos cidadãos, doravante fundadas em princípios simples e incontestáveis, estejam sempre voltadas para a preservação da Constituição e para a felicidade geral.

Assim, ao longo de seus apenas 17 artigos, o documento positiva uma série de Direitos Fundamentais protegidos até hoje e que constituem o cerne dos Direitos Fundamentais de Primeira Geração, como: igualdade, liberdade, legalidade, propriedade, direito de associação política, presunção de inocência, liberdade religiosa e liberdade de expressão.

Nascem assim sob a égide do Estado de Direito e de submissão à ordem constitucional, em contraposição ao Estado Absolutista e à concentração de poder então postos.

Nas palavras de Luiz Alberto David Araujo e Vidal Serrano Nunes Júnior:

O Estado deveria ser apenas o guardião das liberdades, permanecendo longe de qualquer interferência no relacionamento social. São as camadas “liberdades públicas

negativas” ou “direitos negativos”, pois exigem do Estado um comportamento de abstenção. A Declaração dos Direitos do Homem e do cidadão, de 1789, apresenta exemplos caricatos, como o direito de prosperidade, sem qualquer limitação (ainda não havia a concepção do cumprimento da função social da propriedade). (2021, p. 143)

Ao que se percebe têm por titular o indivíduo, sendo oponíveis ao Estado e traduzidos em faculdades e atributos, direitos de resistência, da pessoa perante o Estado (BONAVIDES, 2011, p. 563). Tais direitos, apesar de atualmente parecerem consolidados universalmente, ao menos formalmente, nas Constituições, são fruto de um processo contínuo de progressão e ampliação, já tendo sido objeto de eventuais recuos e ataques.

Contudo, evidente que nenhuma Constituição pode se apresentar como tal se a eles não oferecer guarida, ao menos na vigência do Estado de Direito.

### 1.1.2. Direitos Fundamentais de segunda geração

Com a conseqüente consolidação e ampliação dos “direitos negativos” por sua positivação e concretização em diversos ordenamentos jurídicos e sociedades ocidentais (ainda que até hoje não de maneira universal, homogênea e definitiva), a humanidade passa a voltar sua atenção para as efervescências oriundas da desigualdade social e da ausência de direitos mínimos aos trabalhadores, resultantes especialmente da Revolução Industrial e das mazelas dela decorrentes, além de gargalos historicamente existentes e não preenchidos pelas revoluções liberais.

É uma geração de direitos humanos vinculada à dignidade humana, “o homem, liberto do jugo do Poder público, reclama agora uma nova forma de proteção da sua dignidade, como seja, a satisfação das necessidades mínimas para que se tenha dignidade e sentido na vida humana” (ARAUJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 144).

Ao falarmos de dignidade humana, ou dignidade da pessoa humana, tratamos de um fundamento inerente à personalidade humana que concede unidade aos direitos fundamentais e que se manifesta pela autodeterminação do indivíduo, de maneira comum com os demais, reconhecida e respeitada pela sociedade e pelo Estado, constituindo mínimo invulnerável a ser garantido pelo ordenamento jurídico (MORAES, 2023, p. 18) apto a lhe proporcionar existência digna.

É, portanto, fortemente ligado às diferenças políticas e sociais da virada do século XIX para o XX, encontrando como maiores expoentes de incorporação dos valores sociais a

Constituição Mexicana de 1917 e a Constituição de Weimar de 1919, “avançando em relação ao individualismo e concebendo a proteção dos direitos sociais” (SOUZA, 2017).

Assim, em complementação aos Direitos Fundamentais de Primeira Geração, ao tentarem mitigar as deficiências e carências sociais, exigem do Estado não sua abstenção, mas sua presença ativa para garantir condições materiais, ainda que mínimas, à existência digna do ser humano. Exigem assim uma ação prestacional do Estado, seja na defesa do indivíduo, seja na defesa do coletivo.

Direitos Humanos de Segunda Geração são, portanto, direitos sociais, econômicos e culturais.

### 1.1.3. Direitos Fundamentais de terceira geração

Como em toda evolução, especialmente em se tratando de direitos, após nos debruçarmos sobre as liberdades individuais e a garantia da dignidade e necessidades humanas materiais, passamos agora a voltar nossas atenções aos direitos referentes à essência do ser humano, seus objetivos e caminhos enquanto gênero. “A essência desses direitos encontra-se em sentimentos como a solidariedade e a fraternidade, constituindo mais uma conquista da humanidade no sentido de ampliar os horizontes de proteção e emancipação dos cidadãos” (ARAUJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 144).

Nas palavras de Paulo Bonavides:

A consciência de um mundo partido entre nações desenvolvidas e subdesenvolvidas ou em fase de precário desenvolvimento deu lugar em seguida a que se buscasse uma outra dimensão dos direitos fundamentais, até então desconhecida. Trata-se daquela que se assenta sobre a fraternidade [...] Têm primeiro por destinatário o gênero humano mesmo, num momento expressivo de sua afirmação como valor supremo em termos de existencialidade concreta. (2011, p. 569)

São os direitos voltados à preservação do ambiental, preservação dos patrimônios da humanidade, à paz, ao desenvolvimento econômico das nações e à comunicação.

Jorge Miranda recorda que essa geração de Direitos Fundamentais garante a proteção interna e a proteção internacional dos direitos do homem, concebendo que estes não devem mais ser apenas garantidos diante ou pelo Estado, mas podem ser assegurados também por meio de instâncias internacionais (2014, p. 19).

Surgem num contexto decorrente dos horrores enfrentados pelas guerras do Século XX, iniciadas pela Primeira Guerra Mundial (1914-1918), perpassando a Segunda Guerra Mundial (1939-1945) e, posteriormente, a Guerra Fria (1947-1991), inclusive com os conflitos internos

e externos dela decorrentes, destacando-se ainda o uso da ciência e tecnologia química e física aplicadas à máquina de guerra, como observado na Guerra da Coréia (1950-1953) e na Guerra do Vietnã (1955-1975), além, claro, das bombas de Hiroshima (06 de agosto de 1945) e Nagasaki (09 de agosto de 1945), nos estertores da Segunda Guerra Mundial.

É o período que Eric Hobsbawm acertadamente chamou de a “Era dos Extremos”<sup>2</sup>, momento no qual o mundo acompanhou a escalada de conflitos armados e o perigo iminente de uma guerra nuclear, além de conflitos e perseguições internas, inclusive perpetrados pelo Estado, que acabaram por culminar ainda no pós Segunda Guerra no entendimento de que seria necessário uma proteção específica aos Direitos Fundamentais com teor humanista e universal, não se destinando à proteção do direitos de um só indivíduo ou Estado, mas da humanidade, configurando e traçando o que hoje entendemos como sendo os Direitos Fundamentais de Terceira Geração, como bem apontou Paulo Bonavides (2011, p. 569), e se afirmando ainda mais ao longo do Século XX diante dos conflitos já destacados.

Um dos principais documentos que marcam tal geração é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas (resolução 217 A III) em 10 de dezembro 1948, que já em seu preâmbulo ressalta “o reconhecimento da dignidade inerente a todos os membros da família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis” enquanto fundamentos da liberdade, da justiça e da paz no mundo<sup>3</sup>.

#### 1.1.4. Direitos Fundamentais de quarta geração

Além das três gerações de Direitos Fundamentais já elencadas, alguns autores, como Paulo Bonavides (2011, p. 570-572), têm apontado o surgimento de uma quarta geração constituída nos direitos à democracia, à informação e ao pluralismo.

Seriam direitos emanados pela globalização política, econômica e cultural, compreendendo “o futuro da cidadania e o porvir da liberdade de todos os povos” (2011, p. 572).

*Data Venia*, nos parece que tais direitos já se encontram abarcados pelas demais gerações anteriormente identificadas. Embora direitos como a democracia não se encontrem abrangidos e devidamente resguardados inicialmente pela noção de Estado de Direito, que

<sup>2</sup> HOBBSAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. Revisão Técnica de Maria Célia Paoli. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

<sup>3</sup> Vale destacar o Artigo 1º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, que prescreve: “Todos os seres humanos nascem livres e iguais em dignidade e direitos. São dotados de razão e consciência e devem agir em relação uns aos outros com espírito de fraternidade.”

começa a se consolidar quando da formação dos direitos de primeira geração, estes acabam compreendidos pelos direitos e garantias acrescidos e incorporados pela segunda geração de Direitos Fundamentais, que o dão a faceta de Estado Democrático de Direito, tratando justamente das condições materiais de dignidade humana, perpassando condições econômicas, e, conseqüentemente, mirando a dignidade humana, não se podendo dissociar esta da democracia enquanto forma de externar a vontade, a autodeterminação, individual e coletiva, do sujeito e sua participação na política do Estado.

Ademais, direitos relacionados à cultura e ao ambiente já estão previstos na terceira geração de direitos fundamentais, que inclusive traz mais nitidamente seu caráter internacional, de maneira que a ideia de uma quarta geração de direitos fundamentais não acrescenta substancialmente nenhum direito aos já anteriormente apontados e representados, mas apenas os adequa à nova realidade de interação e cooperação internacional e à globalização, o que já vem sendo feito através do processo histórico de incorporação e aglutinação dos direitos fundamentais, não sendo necessário para tanto a particularização de uma nova geração.

## **1.2. Direitos Fundamentais em sentido formal e em sentido material**

Uma vez estudada a evolução histórica que delineou os Direitos Fundamentais tais quais os conhecemos hoje, em todos os seus prismas, importante nos atentarmos para sua fundamentalização.

José Gomes Canotilho (2003) aponta que tal fundamentalização pode se dar pela fundamentalidade formal, associada à constitucionalização, à sua positivação, possuindo quatro dimensões enquanto normas consagradoras de Direitos Fundamentais: são colocadas em grau superior na ordem jurídica; são submetidas a procedimento mais dificultoso de revisão; podem constituir limites materiais à revisão (no ordenamento pátrio, são as cláusulas pétreas referentes ao voto direto, secreto, universal e periódico, à separação dos Poderes e aos direitos e garantias individuais, consagradas no artigo 60, § 1º, incisos II, III e IV, respectivamente, da Constituição Federal); possuem vinculatividade imediata ao Poder Público e constituem parâmetros materiais de escolha, decisões e ações (2003, p. 379).

No mesmo sentido, Ingo Wolfgang Sarlet (2017) ensina sobre sua fundamentalidade, no que seria seu sentido formal:

a) como parte integrante da Constituição escrita, os direitos fundamentais situam-se no ápice de todo o ordenamento jurídico, de tal sorte que – neste sentido – se cuida de direitos de natureza supralegal; b) na qualidade de normas constitucionais, encontram-

se submetidos aos limites formais (procedimento agravado) e materiais (cláusulas pétreas) da reforma constitucional (art. 60 da CF), cuidando-se, portanto (pelo menos num certo sentido) e como leciona João dos Passos Martins Neto, de direitos pétreos, muito embora se possa controverter a respeito dos limites da proteção outorgada pelo Constituinte, o que não será aqui objeto de análise; c) por derradeiro, cuida-se de normas diretamente aplicáveis e que – de acordo com o entendimento dominante – vinculam de forma imediata entidades públicas e mesmo privadas (art. 5º, § 1º, da CF).

Já a fundamentalidade material acarreta que o conteúdo dos Direitos Fundamentais está dotado dos elementos constitutivos das estruturas básicas do Estado e da sociedade. A fundamentalidade material, mesmo que não positivada na Constituição, possui o condão de fundamentar a positivação de novos direitos materialmente constitucionais, mas ainda não formalmente fundamentais.

Nesse sentido a lição de Jorge Miranda:

Participante, por via da Constituição formal, da própria Constituição material, tal posição jurídica subjetiva fica, só por estar inscrita na Constituição formal, dotada da proteção a esta ligada, nomeadamente quanto a garantia da constitucionalidade e a revisão. É inconstitucional uma lei que a viole e só por revisão (seja qual for o sistema de revisão constitucional adotado) pode ser eliminada ou ter o seu conteúdo essencial modificado.

Ou seja: todos os direitos fundamentais em sentido formal são também direitos fundamentais em sentido material para além deles. (2014, p. 11)

Direitos Fundamentais em sentido material não seriam necessariamente declarados pela Constituição e pelo legislador constituinte, constituindo direitos universais garantidos ao ser humano inerente à sua própria concepção humana, pretensões evolutivas e cumulativas historicamente que se revelam pelo valor da dignidade humana (BECHES VIEIRA JUNIOR, 2015, p. 19), e que ao serem positivadas passam a integrar os Direitos Fundamentais em sentido formal.

Ao falarmos em sentido formal estamos, portanto, tratando de Direitos Fundamentais em sentido material positivados na Constituição. Ao que se impõe adentrar no mérito das normas de Direitos Fundamental incorporados ao ordenamento pátrio pela adesão aos tratados internacionais.

Novamente, valendo-se das lições do professor Ingo Sarlet:

[...] é muitas vezes por intermédio do direito constitucional positivo (no caso do Brasil, do art. 5º, § 2º, da CF) que a noção da fundamentalidade material implica a abertura da Constituição a outros direitos fundamentais não constantes de seu texto (com destaque para os direitos constantes dos tratados de direitos humanos não incorporados ao texto da CF), e, portanto, apenas materialmente fundamentais, assim como a direitos fundamentais situados fora do catálogo, mas integrantes da Constituição formal, ademais de direitos implícitos, no sentido de deduzidos de outras normas de direitos fundamentais e/ou princípios constitucionais. (2017)

Segundo entendimento firmado pelo Supremo Tribunal Federal quando do julgamento do Recurso Extraordinário 466343/SP, os Tratados de Direitos Humanos do qual o Brasil é parte passam a integrar o ordenamento jurídico pátrio com natureza supralegal, ou seja, acima da lei e abaixo da Constituição, possuindo os Direitos Fundamentais neles previstos sentido materialmente constitucional.

Contudo, nos termos da Emenda Constitucional 45/2004, que incluiu o § 3º ao artigo 5º da Constituição Federal, “os tratados e convenções internacionais sobre direitos humanos que forem aprovados, em cada Casa do Congresso Nacional, em dois turnos, por três quintos dos votos dos respectivos membros, serão equivalentes às emendas constitucionais”.

Assim, estes tratados em específico, que passam por tramitação mais gravosa, semelhante às emendas constitucionais, passam a ser equiparados às normas constitucionais e são formalmente equiparados e integrados à Constituição, possuindo sentido materialmente e formalmente constitucional.

### 1.3. Garantias Fundamentais

A Constituição Federal faz menção tanto a Direitos Fundamentais, como a Garantias Fundamentais. Ruy Barbosa já afirmava que o texto constitucional possui disposições meramente declaratórias, exprimindo Direitos Fundamentais, e disposições assecutórias, exprimindo garantias.<sup>4</sup> Enquanto as primeiras positivam o direito reconhecido, as segundas atuam em sua proteção.

Contudo, as linhas que as dividem não são claras, nem no texto constitucional, nem na doutrina. Sobre o tema, José Afonso da Silva destaca:

A doutrina não auxilia muito no descortinar o sentido dessas expressões. Ela emprega a expressão garantia constitucionais em três sentidos: (1) reconhecimento constitucional dos direitos fundamentais; assim, a declaração de direitos seria simplesmente um compromisso de respeitar a existência e o exercício desses direitos, “que não provêm de lei alguma, senão da qualidade e dos atributos naturais do ser humano”; parte-se da ideia de que os direitos preexistem à Constituição, que não os cria nem outorga, reconhece-os apenas e os garante; é uma ideia vinculada à concepção do direito natural ou da supraestatalidade dos direitos fundamentais; (2) “prescrições que vedam determinadas ações do poder público”, ou “formalidades prescritas pelas Constituições, para abrigarem dos abusos do poder e das violações possíveis de seus concidadãos os direitos constitutivos da personalidade individual”;

---

<sup>4</sup> República. Teoria e Prática (Textos doutrinários sobre direitos humanos e políticos consagrados na primeira Constituição da República). Petrópolis/Brasília: Vozes/Câmara dos Deputados, 1978, p. 121-124, apud José Afonso da Silva, Curso de Direito Constitucional Positivo, cit., 39. ed. 2016, p. 188.

(3) “proteção prática da liberdade levada ao máximo de sua eficácia” ou “recursos jurídicos destinados a fazer efetivos os direitos que assegura”. (2016, p. 189)

Garantias são então dotados de caráter instrumental, “são meios voltados para a obtenção ou reparação dos direitos violados” (ARAUJO E NUNES JÚNIOR, 2021, p. 137), direitos esses enunciados e declarados no texto constitucional, mas, além de serem instrumentos que garantem e asseguram a obediência aos direitos fundamentais, fazendo cessar violações, também servem à prevenção de tais violações (VINCI, 2017, p. 78).

Elas se traduzem, portanto, e fundamentalmente, no direito de exigir do Poder Público a proteção de seus direitos, bem como no reconhecimento e na garantia de meios processuais para tanto (CANOTILHO, 2003, p. 396).

#### 1.4. Conceito

Tais contextualizações e explanações se apresentam fundamentais para que possamos conceituar a categoria jurídica, “Direitos Fundamentais”, que irá pautar toda a continuidade deste estudo.

Perez Luño, por sua vez, utiliza a terminologia *derechos humanos*, assim conceituando-os:

Conjunto de facultades e instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humana, las cuales deben ser reconocidas positivamente por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional. (1979, p. 43)

A conceituação de Perez Luño dá especial enfoque à evolução e acumulação histórica que culmina no que hoje chamamos de Direitos Fundamentais em suas múltiplas esferas e dimensões, bem como à importância de sua positivação, tanto pelos ordenamentos jurídicos nacionais, como pelo internacional.

Ao falarmos de dignidade humana estamos nos valendo da concepção adotada por Wolfgang Sarlet, a qual agora se reproduz:

“Temos por dignidade da pessoa humana a qualidade intrínseca e distintiva reconhecida em cada ser humano que o faz merecedor do mesmo respeito e consideração por parte do Estado e da comunidade, implicando, neste sentido, um complexo de direitos e deveres fundamentais que assegurem a pessoa tanto contra todo e qualquer ato de cunho degradante e desumano, como venham a lhe garantir as condições existenciais mínimas para uma vida saudável, além de propiciar e promover sua participação ativa e co-responsável nos destinos da própria existência e da vida em comunhão com os demais seres humanos.” (2006, p. 60)

Seguindo a linha ora apontada e anteriormente exposta nestes estudos, J. J. Gomes Canotilho ensina que “a positivação de Direitos Fundamentais significa a incorporação na ordem jurídica positiva dos direitos considerados ‘naturais’ e ‘inalienáveis’ do indivíduo” (2003, p. 377).

Do que se extrai serem os Direitos Fundamentais, além de nela positivados, também princípios fundantes da própria Constituição por ideais de liberdade, igualdade e dignidade humanas, que, como apontado, são sua própria razão de ser, juntamente com os demais elementos constitutivos da Constituição.

Em sua concepção de princípios fundantes anteriores à própria Constituição e que a essa dão suporte, não deixam de ser, portanto, dotados de fundamentalidade material, embora ainda não dotados de seu sentido formal.

A esses direitos dotados exclusivamente de sentido material consistem os Direitos Humanos, ou Direitos do Homem, em sua concepção jusnaturalista e universal a toda a espécie humana, em todos os seus povos.

Direitos Fundamentais se apresentam como a transmutação desses em parte de uma ordem jurídica por meio de sua positivação. Ao que podemos aqui conceituá-los como sendo direitos humanos naturais e universais aptos a garantir a dignidade humana através de sua positivação, dotados de especial proteção nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais e por eles garantidos.

### **1.5. Natureza jurídica da denúncia anônima na doutrina e jurisprudência**

Estudado o que se entende por Direitos Fundamentais, seu histórico e suas características, além de sua abrangência, é necessário fazermos um recorte e analisarmos mais especificamente dois Direitos Fundamentais em específico que norteiam o presente, quais sejam: A Liberdade de Expressão e o Direito de Petição.

A escolha pela análise desses dois direitos não é discricionária. Ocorre que a doutrina e a jurisprudência têm identificado a Denúncia Anônima como manifestação de um desses direitos, mais robustamente com a Liberdade de Expressão, apesar de apresentar contornos do que veremos ser o Direito de Petição.

Tal discussão não se restringe ao Direito pátrio. Podemos identificá-la, por exemplo, no Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que já enfrentou mais de uma vez a questão da

denúncia, como no caso *Guja v. Moldova* (caso n.º 14277/04)<sup>5</sup>, no qual entendeu que a denúncia realizada por um membro da imprensa da Procuradoria-Geral da Moldávia, expondo pressões realizadas por parlamentares à Procuradoria, estaria abarcada no artigo 10º da Convenção Europeia dos Direitos Humanos<sup>6</sup>, que trata da Liberdade de Expressão, que compreende a Liberdade de Opinião e a liberdade de receber ou transmitir informações, cabendo a proteção do denunciante de reportar condutas e transgressões observadas no exercício de suas funções sem ingerência de qualquer autoridade pública.

A temática foi revisitada pelo Tribunal no caso *Bargão e Domingos Correia v. Portugal* (casos n.º 53579/09 e 53582/09)<sup>7</sup>, ao entender que a condenação de dois oficiais administrativos do sistema de saúde por difamação, por terem denunciado abuso de poder no ambiente de trabalho, caracterizava uma violação ao referido artigo 10º da Convenção Europeia de Direitos Humanos.

Os dois julgamentos tratam de denúncia por pessoas identificadas, mas garantem a proteção dos denunciados por entenderem que essas constituíram livre exercício da cidadania externada pela Liberdade de Expressão.

<sup>5</sup> FRANCE. European Court of Human Rights (ECtHR). ECtHR, Article 10 Violation. *Guja v. Moldova* Case n.º 14277/04. Being mindful of the importance of the right to freedom of expression on matters of general interest, the right of civil servants and other employees to report illegal conduct and wrongdoing at their place of work, the duties and responsibilities of employees towards their employers, and the right of employers to manage their staff – and having weighed up the other different interests involved in the present case – the Court comes to the conclusion that the interference with the applicant’s right to freedom of expression, in particular his right to impart information, was not “necessary in a democratic society”. Accordingly, there has been a violation of Article 10 of the Convention. 12 fev. 2008. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22tabview%22:%22document%22,%22itemid%22:%22001-85016%22> }

<sup>6</sup> ARTIGO 10º

Liberdade de expressão

1. Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras. O presente artigo não impede que os Estados submetam as empresas de radiodifusão, de cinematografia ou de televisão a um regime de autorização prévia.

2. O exercício destas liberdades, porquanto implica deveres e responsabilidades, pode ser submetido a certas formalidades, condições, restrições ou sanções, previstas pela lei, que constituam providências necessárias, numa sociedade democrática, para a segurança nacional, a integridade territorial ou a segurança pública, a defesa da ordem e a prevenção do crime, a proteção da saúde ou da moral, a protecção da honra ou dos direitos de outrem, para impedir a divulgação de informações confidenciais, ou para garantir a autoridade e a imparcialidade do poder judicial.

<sup>7</sup> FRANCE. La Cour européenne des droits de l’homme. violation de l’article 10. *Bargão et Domingos Correia c. Portugal*. Requêtes n.º 53579/09 et 53582/09. Dans la mesure où, d’une part, les accusations à l’encontre de A. dans une correspondance écrite concernaient la manière illicite, voire même illégale, dont celui-ci exerçait ses fonctions dans un centre de santé relevant du ministère de la Santé et, d’autre part, les juridictions internes ont omis de prendre en considération les preuves disponibles sur la conduite de celui-ci, la Cour estime que la condamnation des requérants à une amende et au versement de dommages et intérêts à A. pour diffamation aggravée s’analyse en une ingérence qui n’était pas nécessaire dans une société démocratique, au sens de l’article 10 § 2 de la Convention, pour protéger la réputation et les droits de A. Partant, il y a eu violation de cette disposition. 15 nov. 2012. Disponível em: <https://hudoc.echr.coe.int/eng#%22itemid%22:%22001-114466%22> }

Trazendo para o Brasil, e mais especificamente para a denúncia em sua forma anônima, a questão da denúncia anônima foi discutida pelo Supremo Tribunal Federal, ainda que de maneira incidental, por oportunidade dos debates ocorridos no bojo do Inquérito 1957/PR<sup>8</sup>, deflagrado por denúncia anônima, que tratava de denúncia<sup>9</sup> oferecida pelo Ministério Público do Estado do Paraná diante de improbidade administrativa por fraude em licitações e certames públicos.

Os debates foram iniciados pelo Ministro Marco Aurélio Mello que levantou questão de ordem no sentido de questionar a viabilidade da sequência do inquérito por ter denúncia anônima como elemento básico a ensejar sua apuração.

No sentido oposto foi o Ministro Carlos Ayres Britto, entendendo que somente não seria possível iniciar uma investigação exclusivamente com base em denúncia anônima, mas que a cidadania poderia se manifestar anonimamente.

Sem nos alongarmos muito nos debates ocorridos em sede da análise do referido inquérito, o que nos cabe é pontuar que o Ministro Celso de Mello entendeu haver situação de conflituosidade entre direitos básicos, estando de um lado a vedação ao anonimato, por força do artigo 5º, IV, da Constituição da República<sup>10</sup>, trazendo o debate para a seara da Livre Manifestação do Pensamento, e de outro a incolumidade dos direitos de personalidade, e utilizando-se do exemplo do Código de Processo Penal Italiano, de 1988 (Decreto Del Presidente Della Repubblica 22 settembre 1988, n. 447), que, em seus artigos 240<sup>11</sup> e 233, n.º 3<sup>12</sup>, vedam a incorporação dos *denunce anonime*, os *documenti anonimi* ou os *scritti anonime* ao processo.

---

<sup>8</sup> PENAL. PROCESSUAL PENAL. MINISTÉRIO PÚBLICO: INVESTIGAÇÃO: INQUÉRITO POLICIAL. CRIME DE DISPENSA IRREGULAR DE LICITAÇÃO. LEI 8.666/93, art. 24, XIII, art. 89, art. 116. I. - A instauração de inquérito policial não é imprescindível à propositura da ação penal pública, podendo o Ministério Público valer-se de outros elementos de prova para formar sua convicção. II. - Não há impedimento para que o agente do Ministério Público efetue a colheita de determinados depoimentos, quando, tendo conhecimento fático do indício de autoria e da materialidade do crime, tiver notícia, diretamente, de algum fato que merecesse ser elucidado. III. - Convênios firmados: licitação dispensável: Lei 8.666/93, art. 24, XIII. Conduta atípica. IV. - Ação penal julgada improcedente relativamente ao crime do art. 89 da Lei 8.666/93.

(Inq 1957, Relator(a): CARLOS VELLOSO, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2005, DJ 11-11-2005 PP-00007 EMENT VOL-02213-02 PP-00205 RTJ VOL-00196-01 PP-00101)

<sup>9</sup> Denúncia aqui no sentido de peça inaugural da ação penal, da qual trataremos mais adiante no Capítulo 3 – Denúncia Anônima 3.1. Terminologia e conceitualização.

<sup>10</sup> Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

<sup>11</sup> Art. 240.

(Documenti anonimi ed atti relativi ad intercettazioni illegali).

1. I documenti che contengono dichiarazioni anonime non possono essere acquisiti ne' in alcun modo utilizzati, salvo che costituiscano corpo del reato o provengano comunque dall'imputato.

<sup>12</sup> Art. 233.

Pois bem; o Ministro Celso de Mello acabou por seguir o voto do Relator, Ministro Carlos Velloso, rejeitando, por consequência, a questão de ordem, entendendo a possibilidade da denúncia anônima “desde que o Estado, ao agir em função de comunicações revestidas de caráter apócrifo, atue com cautela, em ordem a evitar a consumação de situações que possam ferir, injustamente, direitos de terceiros”.

O Ministro Sepúlveda Pertence, por sua vez, vai no mesmo sentido, mas não entende que a vedação ao anonimato prevista no artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República, seja a sede do problema, mas sim em função de outros princípios constitucionais do processo. Contudo, sua não valia enquanto prova ou elemento de informação da persecução penal não justificaria que a autoridade se mantenha inerte. O Presidente, Ministro Nelson Jobim, também seguiu o relator.

O que nos cabe ressaltar da análise dessa discussão incipiente do Supremo Tribunal Federal é que todos os Ministros, apesar do entendimento quanto à possibilidade ou não da denúncia anônima, atrelaram a mesma à Liberdade de Expressão, mais especificamente à Livre Manifestação do Pensamento. Mesmo o Ministro Sepúlveda Pertence, que não coloca a eventual impossibilidade da denúncia anônima como decorrência da vedação ao anonimato, entende que esta guarda relação com a Livre Manifestação do Pensamento.

Apenas para pontuarmos e sermos tecnicamente prudentes, o Supremo Tribunal Federal dá o mesmo tratamento para a denúncia no âmbito administrativo, a denúncia anônima, a denúncia apócrifa, a *notitia criminis* e a *notitia criminis* inqualificada, mesmo que, por óbvio, não as utilize como sinônimos. Veremos, porém, mais adiante que é necessário traçar uma clara distinção entre esses institutos para os fins que nos cabem no presente.

Tais questionamentos também ecoam na doutrina e na academia. Morton Luiz Faria de Medeiros (p. 105-106), versando justamente sobre a natureza jurídica da denúncia anônima dirigida à autoridade pública, a analisa sob o prisma do Direito de Petição, e da Livre

---

Consulenza tecnica fuori dei casi di perizia

3. Si applica la disposizione dell'articolo 225 comma 3.

(Art. 225.

Nomina del consulente técnico

3. Non puo' essere nominato consulente tecnico chi si trova nelle condizioni indicate nell'articolo 222 comma 1 lettere a), b), c), d).

Art. 222.

Incapacita' e incompatibilita' del perito

1. Non puo' prestare ufficio di perito, a pena di nullita': a) il minorenne, l'interdetto, l'inabilitato e chi e' affetto da infermita' di mente; b) chi e' interdetto anche temporaneamente dai pubblici uffici ovvero e' interdetto o sospeso dall'esercizio di una professione o di un'arte; c) chi e' sottoposto a misure di sicurezza personali o a misure di prevenzione; d) chi non puo' essere assunto come testimone o ha facolta' di astenersi dal testimoniare o chi e' chiamato a prestare ufficio di testimone o di interprete; e) chi e' stato nominato consulente tecnico nello stesso procedimento o in un procedimento connesso.”

Manifestação do Pensamento, entendendo que esta última abarcaria a denúncia anônima, embora não se proponha a elucidar a vedação ao anonimato, mas destacando-a e mantendo vivo o problema teórico, uma vez que o Direito de Petição ostentaria caráter político e estaria atrelado a ser informado, o que seria dificultado pelo anonimato. Ademais, entende que o Direito de Petição e o Direito de Ação estariam abarcados em categoria mais abrangente, justamente a da Livre Manifestação de Pensamento, em sua modalidade de liberdade de provocação da autoridade pública, entendimento com o qual, como ficará evidenciado, não coadunamos pela própria natureza e características dos direitos e institutos elencados.

Aline Cavalcante dos Reis Silva (2008, p. 79-89) também aborda a temática ao tratar da Denúncia Anônima no Direito Disciplinar, dando enfoque à vedação ao anônima, trazendo o interessante conceito da denúncia como forma de exercício do controle dos atos da Administração pela sociedade, que estudaremos mais a fundo posteriormente, e utilizando-se desses controles como elo entre a denúncia e a denúncia anônima e o Direito de Petição. Ademais, também lança um olhar sobre a vedação ao anonimato, inclusive por força do inciso IV, do artigo 5º, da Constituição da República, mas novamente apontando um possível conflito de direitos e apontando para o dever de apurar da Administração.

Sobre os apontamentos de Aline Cavalcante, apenas entendemos que a questão da vedação ao anonimato somente deve ser analisada após a análise de sua natureza jurídica, pois se a inserirmos na seara da Liberdade de Expressão teremos uma realidade jurídica para o instituto diversa da que teríamos se o inseríssemos no bojo ou como decorrência do Direito de Petição.

Por fim, Osório Silva Barbosa Sobrinho (2016, p. 101-106), versando especificamente sobre o Direito de Petição e o exercício da cidadania, também traz a temática da vedação ao anonimato, tratando do Direito de Petição e do anonimato, e a ancora novamente no inciso IV, do artigo 5º, da Constituição da República. De maneira que, mesmo tratando especificamente do Direito de Petição, ao falar em anonimato ele nos remete a dispositivo constitucional que trata da Liberdade de Expressão e da Livre Manifestação do Pensamento, como se sua vedação irradiasse para todo o texto constitucional que, apesar de sua análise se dar enquanto sistema uno e integrado, neste caso sua força normativa não se impõe a toda a Constituição, e nem poderia diante de princípios como da Cedência Recíproca e da Máxima Efetividade, não nos cabendo entrar nessa seara nos presentes estudos. Mas o que resta evidente é que tais institutos caminham juntos, sempre sendo confrontados ou entrelaçados quando falamos de denúncia e, mais especificamente, de sua modalidade anônima.

Assim, pelo exposto, impossível nos afastarmos da análise de ambos, vez que a natureza jurídica da denúncia anônima, ao menos a princípio, residiria fundamentalmente em um deles. Ao longo de estudos aprofundados sobre o tema, até poderíamos concluir que, apesar do entendimento majoritário, a denúncia anônima guardaria relação com algum outro instituto ou direito, mas, de maneira científica, nos cabe traçar uma análise de acordo com os fatos e indicativos que possuímos à disposição e nos parecem ser de fato onde reside a divergência central dessa temática.

Tentarmos analisar na seara de qual direito a denúncia anônima se encontra não é apenas uma questão de capricho teórico, mas um questionamento fundamental para o exercício e a própria existência e constitucionalidade de tal instituto enquanto instrumento democrático, de exercício da participação popular, ainda mais quando confrontados com recorrentes tentativas de óbice à sua existência e manuseio diante de alegações de inconstitucionalidade, como por decorrência da vedação ao anonimato, por exemplo. Questões essas que em nosso entender não foram definitivamente enfrentadas e solucionadas à contento pela doutrina e jurisprudência, de maneira que, por meio dessa análise, esperamos contribuir e trazer uma nova visão ao debate e novos contornos ao instituto em análise.

Dadas essas breves explicações sobre o porquê do recorte que segue, do necessário e imperativo afunilamento, voltemos ao nosso foco principal.

## **1.6. Liberdade de Expressão**

### **1.6.1. Histórico e positivação**

Já tendo nos debruçado sobre e conceituado os Direitos Fundamentais, passamos agora a uma análise mais detida e focada em um dos Direitos Fundamentais que vão permear nossos estudos: a Liberdade de Expressão. Para tanto, importante iniciar com uma breve explicação de sua formação e seu delineamento histórico.

A Liberdade de Expressão foi inicialmente prevista enquanto direito natural na Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, por meio de seu artigo 11, que assim estabelecia:

A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do Homem; todo o cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na Lei.

A instituição da Liberdade de Expressão, em conjunto com outros Direitos do Homem, é marca e consequência das revoluções liberais iniciadas na segunda metade do Século XVIII. Dos diversos documentos históricos consagradores de tais direitos, importante destacar a Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia, de 1776, que já previa a defesa da liberdade de imprensa, em seu artigo XII:

Declaração de direitos formulada pelos representantes do bom povo de Virgínia, reunidos em assembléia geral e livre; direitos que pertencem a eles e à sua posteridade, como base e fundamento do governo;

(...)

XII. Que a liberdade de imprensa é um dos grandes baluartes da liberdade, não podendo ser restringida jamais, a não ser por governos despóticos.

Importante lembrar, contudo, a lição do professor Vidal Serrano Nunes Júnior:

Esses documentos têm caráter histórico e são internacionalmente consagrados, pois que os direitos que enumeram são considerados direitos naturais, ou seja, inerentes à natureza humana. Falta-lhes, porém, valor jurídico. A questão é relevante para que não se recomende a utilização do termo na indicação, muitas vezes de maneira confusa, de direitos de caráter positivo. (2011, p. 24)

Sua positivação em documento jurídico se dá então por meio da *Bill of Rights* norte-americana, de 1791, que em sua Primeira Emenda, indicou:

O congresso não deverá fazer qualquer lei a respeito de um estabelecimento de religião, ou **proibir o seu livre exercício; ou restringindo a Liberdade de Expressão, ou da imprensa;** ou o direito das pessoas de se reunirem pacificamente, e de fazerem pedidos ao governo para que sejam feitas reparações de queixas. (**grifo nosso**)

A Liberdade de Expressão integra, portanto, neste contexto, os Direitos Fundamentais de Primeira Geração, possuindo claramente as características de um direito de abstenção que busca garantir a liberdade do cidadão ante interferências do Estado.

Seu campo de proteção foi se ampliando e atualmente possui vasta e firme positivação nos ordenamentos jurídicos nacionais e no direito internacional. Dentre tantos outros, destacam-se os dispositivos que vinculam diretamente o Brasil, por sua adesão, o artigo 19 da Declaração

Universal dos Direitos Humanos<sup>13</sup>, o artigo 19 do Pacto Internacional dos Direitos Civis<sup>14</sup> e o artigo 13 da Convenção Americana de Direitos Humanos, Pacto de São José da Costa Rica<sup>15</sup>.

No ordenamento jurídico nacional, a primeira positivação da Liberdade de Expressão se deu justamente na Constituição de 1824, sendo esta a primeira Constituição do Brasil enquanto nação independente, por meio de seu artigo 179, inciso IV, que inclusive previu a vedação à censura, ao assegurar:

A inviolabilidade dos Direitos Civis, e Politicos dos Cidadãos Brasileiros, que tem por base a liberdade, a segurança individual, e a propriedade, é garantida pela Constituição do Imperio, pela maneira seguinte. [...] IV. Todos podem communicar os seus pensamentos, por palavras, escriptos, e publicar-os pela Imprensa, sem dependencia de censura; com tanto que hajam de responder pelos abusos, que commetterem no exercicio deste Direito, nos casos, e pela fôrma, que a Lei determinar.

Importante destacar a expressa previsão da vedação à censura e a garantia da Liberdade de Expressão em um país monárquico e escravagista, o que limita sua extensão, junto com outros Direitos Fundamentais, aos então considerados cidadãos, os homens brancos.

E mesmo no tocante aos então considerados “cidadãos”, sua concretização e efetividade eram bastante rudimentares. Sobre esse tema, Daniel Sarmiento:

Num país predominantemente rural, não era incomum que lideranças locais censurassem e atacassem os que ousassem criticá-las. No plano nacional, houve

---

<sup>13</sup> Artigo 19. Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; esse direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras.

<sup>14</sup> Artigo 19. 1. Ninguém poderá ser molestado por suas opiniões. 2. Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e idéias de qualquer natureza, independentemente de considerações de fronteiras, verbalmente ou por escrito, em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro meio de sua escolha. 3. O exercício do direito previsto no parágrafo 2 do presente artigo implicará deveres e responsabilidades especiais. Conseqüentemente, poderá estar sujeito a certas restrições, que devem, entretanto, ser expressamente previstas em lei e que se façam necessárias para: a) assegurar o respeito dos direitos e da reputação das demais pessoas; b) proteger a segurança nacional, a ordem, a saúde ou a moral públicas.

<sup>15</sup> Artigo 13 - Liberdade de Pensamento e de Expressão. 1. Toda pessoa tem direito à liberdade de pensamento e de expressão. Esse direito compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e idéias de toda natureza, sem consideração de fronteiras, verbalmente ou por escrito, ou em forma impressa ou artística, ou por qualquer outro processo de sua escolha. O exercício do direito previsto no inciso precedente não pode estar sujeito a censura prévia, mas a responsabilidades ulteriores, que devem ser expressamente fixadas pela lei a ser necessárias para assegurar: a) o respeito aos direitos ou à reputação das demais pessoas; ou b) a proteção da segurança nacional, da ordem pública, ou da saúde ou da moral públicas. 3. Não se pode restringir o direito de expressão por vias ou meios indiretos, tais como o abuso de controles oficiais ou particulares de papel de imprensa, de freqüências radioelétricas ou de equipamentos e aparelhos usados na difusão de informação, nem por quaisquer outros meios destinados a obstar a comunicação e a circulação de idéias e opiniões. 4. A lei pode submeter os espetáculos públicos a censura prévia, com o objetivo exclusivo de regular o acesso a eles, para proteção moral da infância e da adolescência, sem prejuízo do disposto no inciso 2. 5. A lei deve proibir toda propaganda a favor da guerra, bem como toda apologia ao ódio nacional, racial ou religioso que constitua incitação à discriminação, à hostilidade, ao crime ou à violência.

graves episódios de violação do 1º Reinado e no período da Regência. Porém, no 2º Reinado, o respeito foi maior, apesar da virulência dos ataques constantemente desferidos pela imprensa contra D. Pedro II. (2018, p. 261)

Galgando árduo caminho, o Direito Fundamental à Liberdade de Expressão teve presença constante em todas as demais Constituições brasileiras, apesar de restrições, ataques e limitações durante os períodos ditatoriais do Estado Novo (1937-1945) e da Ditadura Civil-Militar (1964-1985), até ser definitivamente resguardado enquanto Direito Fundamental, em sentido material e formal, por sua positivação em diversos dispositivos da Constituição Cidadã de 1988, e encontrando fundamento básico nos incisos IV e IX do artigo 5º da Constituição, que assim disciplinam:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
 (...)
   
IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;  
 (...)
   
IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença;

Sobre tais dispositivos, analisaremos em seguida seus conteúdos e especificidades.

### 1.6.2. Terminologia

Delimitar o que entendemos por Liberdade de Expressão, tomando por base os incisos IV e IX do artigo 5º, da Constituição da República, se torna imperioso para entendermos o conteúdo jurídico por ela exprimido.

Enquanto o inciso IV, do referido artigo 5º, aponta ser “livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato”, o seu inciso IX, por sua vez, define ser “livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença”.

Do que se extrai duas terminologias: Liberdade de Expressão e Livre Manifestação do Pensamento.

Por Liberdade de Expressão podemos entender que esta se presta à atividade intelectual, artística, científica e de comunicação enquanto forma de exteriorização do *animus* humano. Mas, não possui necessariamente juízo político ou de valor, sendo, “mais do que um meio, um fim em si, o que equivale a dizer que são formas, variações da expressão humana” (NUNES JUNIOR, 2011, p. 41).

Já a Livre Manifestação do Pensamento se põe a traduzir a atividade intelectual e os produtos dela decorrentes. Enquanto atividade intelectual de ordem interna, não é passível de regulamentação, mas, uma vez exteriorizado, transmuta-se em opinião.

De outra baila, temos a opinião de juristas como José Afonso da Silva, que defende ser a Liberdade de Expressão e a Livre Manifestação do Pensamento “aspectos externos da liberdade de comunicação” (2016, p. 246), o que por sua vez “consiste num conjunto de direitos, formas, processos e veículos, que possibilitam a coordenação desembaraçada da criação, expressão e difusão do pensamento e da informação” (2016, p. 245).

José Afonso difere da distinção aqui apresentada ao assim tratar do inciso IX do artigo 5º, da Constituição da República: “as manifestações intelectuais, artísticas e científicas são formas de difusão e manifestação do pensamento, tomado esse termo em sentido abrangente dos sentimentos e dos conhecimentos intelectuais, conceptuais e intuitivos” (2016, p. 255).

No mesmo sentido doutrina o professor André Ramos Tavares, defendendo tratarem-se a Liberdade de Expressão e a Livre Manifestação do Pensamento de um instituto uno:

A liberdade de expressão é direito genérico que finda por abarcar um sem-número de formas e direitos conexos e que não pode ser restringido a um singelo externar sensações ou intuições, com a ausência da elementar atividade intelectual, na medida em que a compreende. Dentre os direitos conexos presentes no gênero liberdade de expressão podem ser mencionados, aqui, os seguintes: liberdade de manifestação de pensamento; de comunicação; de informação; de acesso à informação; de opinião; de imprensa, de mídia, de divulgação e de radiodifusão. (2012, p. 626-627)

Valendo-nos dos ensinamentos desses dois professores, identifica-se que a Liberdade de Expressão, enquanto termo, acaba por expressar uma gama de conteúdos jurídicos que, embora correlacionados, não são similares e tampouco unificados.

A Liberdade de Expressão é inicialmente dotada de um *stricto sensu*, que se vale à “exteriorização de sensações, tais como a música, a pintura, a manifestação teatral, a fotografia etc.” (NUNES JUNIOR, 1997, p. 28), mas também possui um *lato sensu*, enquanto Direito Fundamental apto a abarcar os diversos direitos e mecanismos de expressão das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, dotadas ou não de conteúdo valorativo, independentemente de censura ou licença.

Ao longo deste trabalho utilizaremos a terminologia Liberdade de Expressão para nos referirmos à Liberdade de Expressão *lato sensu*, que abarca tanto a Livre Manifestação do Pensamento, como a Liberdade de Expressão *stricto sensu*.

### 1.6.3. Conteúdo

Definir e expressar o conteúdo abarcado pela Liberdade de Expressão passa essencialmente pela definição de seu regime jurídico, suas fronteiras e o objeto que pretende proteger e garantir.

Paulo Gustavo Gonet Branco assim averba sobre a Liberdade de Expressão:

Tutela, ao menos enquanto não houver colisão com outros direitos fundamentais e com outros valores constitucionalmente estabelecidos, toda opinião, convicção, comentário, avaliação ou julgamento sobre qualquer assunto ou sobre qualquer pessoa, envolvendo tema de interesse público, ou não, de importância e de valor, ou não. (2009, p. 403 – 2021, p. 121)

Percebe-se que se dá especial destaque ao seu cerne primordial e essencial, que o constitui, enquanto Direito Fundamental, como “direito negativo”, que garante a abstenção estatal, mas também faculta ao indivíduo que se abstenha de exteriorizar suas opiniões, convicções ou julgamentos, caso assim deseje, não ensejando qualquer obrigação ou ação de sua parte.

Tal abstenção do poder público se revela essencialmente através da vedação à censura, que se manifesta por meio do julgamento prévio de conteúdo ou da proibição ou obstaculização de sua circulação e divulgação.

Assim, o ente público se apresenta como sujeito passivo exclusivo da Liberdade de Expressão, vez que não se mostra possível a aplicação desta conduta negativa aos particulares e nem sequer seria possível a aplicação de uma conduta ativa por parte destes para viabilizar o livre exercício da Liberdade de Expressão, como veremos a seguir.

Como apontado anteriormente, a Liberdade de Expressão não prevê necessariamente sua recepção por terceiros, podendo subsistir apenas pelo e para o indivíduo em si, mas usualmente sua expressão tem como objetivo a difusão a outrem ou à coletividade, não lhes imputando, contudo, qualquer conduta ativa no sentido de buscar contato com o que foi expresso e exteriorizado. Assim, reforça seu caráter de faculdade exclusiva do indivíduo.

No mesmo sentido, não se imputa uma conduta ativa aos meios de difusão que veiculem qualquer produto oriundo do exercício da Liberdade de Expressão. Assim, apesar do indivíduo ser possuidor deste Direito Fundamental, protegendo-lhe da censura, os meios para sua difusão não lhe estão garantidos e não são por ele abarcados.

Por outro lado, poderia se advogar que os indivíduos e a sociedade possuem o Direito Fundamental ao Acesso à Informação, com previsão no artigo 5º, inciso XIV, da Constituição da República:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

Contudo, um meio de comunicação não está obrigado a difundir conteúdo que por qualquer motivo entenda ser irrelevante, desimportante ou que contrarie qualquer diretriz interna. À propósito, assim se expressa Paulo Gustavo Gonet Branco:

A questão do sujeito passivo da liberdade de expressão pode ser suscitada, igualmente, no que tange às relações internas da empresa de comunicação. Indaga-se, por exemplo, se haveria um direito a que os jornalistas de uma dada empresa oponham a liberdade de expressão aos seus patrões, com vistas a se livrarem das imposições de pautas de assuntos e de ângulos de abordagem por eles ditadas. Haveria uma liberdade de imprensa *interna corporis*. Embora a pluralidade seja um objetivo buscado pela liberdade de imprensa, não parece que haja razão bastante para impor esse valor nas relações particulares formadas no interior das redações dos órgãos de imprensa. Sabe-se que a incidência dos direitos fundamentais nas relações entre particulares não se faz automaticamente, mas deve ser ponderada em cada situação, mediante um balanço dos interesses envolvidos. No caso em apreço, a se admitir uma tal liberdade *interna corporis*, seria impossível organizar um trabalho editorial, ou preservar uma tendência do periódico, o que é desejável para a livre escolha dos leitores. (2009, p. 405 – 2021, p. 122)

Por tais motivos, o legislador constituinte derivado previu, no artigo 220, § 5º, da Constituição da República, que “os meios de comunicação social não podem, direta ou indiretamente, ser objeto de monopólio ou oligopólio”. Tal dispositivo possui precisamente o objetivo de garantir os Direitos Fundamentais à Liberdade de Expressão e ao Acesso à Informação, ampliando a gama de canais e meios de comunicação e, conseqüentemente, sua linha editorial, conteúdos e até posicionamentos ideológicos.

Pois bem; temos então ser o ente público o sujeito passivo exclusivo da Liberdade de Expressão e, conseqüentemente, os particulares o sujeito ativo, vem que impossível se imaginar uma situação na qual seja o Estado ao mesmo tempo sujeito ativo e passivo de Direito Fundamental que busca justamente sua conduta negativa.

Importante ressaltar que ao falarmos em “particulares” enquanto sujeitos ativos, estamos adotando a posição defendida por Daniel Sarmento, no sentido de que “todas as pessoas físicas

e jurídicas, nacionais ou estrangeiras, são titulares do direito à liberdade de expressão” (2018, p. 265).

O exercício do Direito Fundamental por toda pessoa, física ou jurídica, de exigir que o Estado se abstenha de intervir no seu campo liberdade constitui a dimensão subjetiva da Liberdade de Expressão (SARMENTO, 2018, p. 265).

Contudo, seu campo de garantia não se restringe à uma mera, embora fundamental e primordial, liberdade negativa, mas também enseja uma conduta prestativa do sujeito passivo, Estado, também lhe imputando uma conduta prestacional de atuação no sentido de garantir o livre exercício da Liberdade de Expressão. Essa é sua dimensão objetiva, sobre a qual Daniel Sarmento leciona:

Da dimensão objetiva decorre também o dever do Estado de criar organizações e procedimentos que deem amparo ao livre exercício de tal direito fundamental. Cabe a ele proteger a liberdade de expressão, em face das ameaças representadas por terceiros, além de promovê-la, adotando as medidas necessárias à viabilização do seu exercício pelos segmentos que têm menos possibilidades reais de se exprimirem no espaço público. (2018, p. 265)

De se destacar que tal dimensão não relegaria as pessoas jurídicas à posição de sujeito passivo, vez que não lhes imputa qualquer conduta, seja ativa ou passiva, mas sim imputa ao Estado a conduta ativa de viabilizar os meios para a efetiva da Liberdade de Expressão, sendo-lhe assim imputada, por exemplo, pelo já mencionado artigo 220, § 5º, da Constituição da República.

É igualmente dotada de dimensões substantiva e instrumental (TAVARES, 2012, p. 627). Sobre ambas, citando Jónatas E. M. Machado:

A liberdade de expressão é composta tanto de uma dimensão substantiva como de uma instrumental: “A dimensão substantiva compreende a actividade de pensar, formar a própria opinião e exteriorizá-la. A dimensão instrumental traduz a possibilidade de utilizar os mais diversos meios adequados à divulgação do pensamento (2002, p. 417)”.

Dimensão substantiva nada mais é do que a Liberdade de Expressão enquanto processo interno, que pode ser exteriorizado, mas que está voltado à formação do próprio indivíduo, não à sua difusão. Dessa dimensão decorre a dimensão individual da Liberdade de Expressão e o próprio Direito de Acesso à Informação, vez que este se presta justamente à viabilização da atividade intelectual interna e sua eventual exteriorização.

Se o produto desse processo interno e individual for transmitido a outrem, estamos diante de sua dimensão instrumental, representada pela difusão do pensamento, em suas mais diversas formas, artísticas, culturais, científicas e políticas. Justamente essa dimensão que

enseja direitos como o Direito de Imprensa e o Direito de Informar e a sua *dimensão coletiva*, que é o direito de comunicar, voltado a terceiros e à coletividade.

Uma dimensão se mostra indissociável da outra, vez que o Direito de Acesso à Informação, por exemplo, depende do Direito de Informar, que somente se torna possível através do Direito de Acesso à Informação.

Liberdade de Expressão é assim um Direito Fundamental, do qual é possuidor qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, física ou jurídica, apto a exigir do Estado uma conduta negativa de abstenção e uma conduta prestacional para garantir e viabilizar o exercício das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, dotadas ou não de conteúdo valorativo, e a faculdade de exteriorizá-las a outrem ou ao coletivo.

## 1.7. Direito de Petição

### 1.7.1. Histórico

O Direito de Petição remonta ao *Bill of Rights* britânico de 1689, no contexto das revoluções inglesas. Sobre o tema, Alexandre de Moraes:

Historicamente, o *direito de petição* nasceu na Inglaterra, durante a Idade Média, por meio do *right of petition*, consolidando-se no *Bill of Rights* de 1689, que permitiu aos súditos que dirigissem petições ao rei. Igualmente, foi previsto nas clássicas Declarações de Direitos, como a da Pensilvânia de 1776 (art. 16), e também na Constituição francesa de 1791 (art. 3º). (2003, p. 195 – 2021, p. 241)

José Afonso da Silva (2016, p. 445), por sua vez, remonta sua origem à Magna Carta Inglesa de 1215 e Leonardo Martins, valendo-se dos ensinamentos de Hartmut Bauer, rastreia suas origens ao Direito Romano:

No antigo direito romano, avançando pela Idade Média, já se podem encontrar elementos que viriam a constituir os dois aspectos centrais do direito fundamental de petição, tal qual outorgado em muitas constituições modernas. O verbo *supplicare* e o substantivo *supplicium* que aparecem nas fontes romanas denotam o aspecto do pedido propriamente dito em relação ao exercício futuro de prerrogativas. O medieval *desidera* (desejos) foi completado com o *gravamina* que denota o aspecto da queixa ou reclamação em face de fatos pretéritos. (MARTINS, 2018, p. 378)

Contudo, tais origens mais remotas apenas apontam elementos do que viria a ser consolidado como Direito de Petição, não sendo ainda dotados de seu caráter de Direito Fundamental, mas, sim, como apontado por Leonardo Martins, de súplica.

Já como direito consolidado, foi positivado em todas as constituições brasileiras, conforme aponta Gilmar Ferreira Mendes:

A nossa Carta Constitucional de 1824 estabelecia, no art. 179, n. 30, que "todo cidadão poderá apresentar, por escrito, ao Poder Legislativo e ao Executivo, reclamações, queixas, ou petições, e até expor qualquer infração da Constituição, requerendo perante a competente autoridade a efetiva responsabilidade aos infratores".

Todas as demais Constituições brasileiras consagraram o direito de petição (Constituição de 1891, art. 72, caput; Constituição de 1934, art. 113, n. 10; Constituição de 1937, art. 122, n. 7; Constituição de 1946, art. 141, § 37; Constituição de 1967/69, art. 150, § 30; Constituição de 1988, art. 5, a, XXXIV). (2021, p. 234-235)

Apesar de sua positivação, enquanto Direito Fundamental dotado de *historicidade*, sendo que sua concepção e “jusnaturalização” se deram ainda antes de sua positivação, possui *autogeneratividade* como característica intrínseca, sendo elemento fundante do Estado, vez que apto a garantir os Princípios Fundamentais do Estado Democrático de Direito no qual se constitui e se funda a República Federativa do Brasil.

#### 1.7.2. Conceito

O Direito de Petição está positivado enquanto Direito Fundamental no artigo 5º, XXXIV, a, da Constituição Federal:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:  
XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:  
a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;

Na Constituição da República Portuguesa, encontra previsão em seu artigo 52, e, analisando tal dispositivo, Gomes Canotilho o define como:

Um direito político que tanto se pode dirigir à defesa dos direitos pessoais (queixa, reclamação) como à defesa da constituição, das leis ou do interesse geral. Pode exercer-se individual ou colectivamente perante quaisquer órgãos de soberania ou autoridade. (1993, p. 688)

Segundo os ensinamentos do professor, trata-se de um direito político que se instrumentaliza para garantir a defesa de demais direitos individuais ou coletivos perante todos

os órgãos estatais ou quem lhe faça as vezes. Claro que tais entes devem ser dotados de poder hierárquico na função administrativa, eis que se tratam de “órgão de soberania e autoridade”.

Ao tratarmos de poder hierárquico, importante pontuar que estamos aqui assumindo a definição adotada por Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho, segundo a qual:

O poder hierárquico tem por objetivo ordenar, coordenar, controlar e corrigir as atividades administrativas, no âmbito interno da Administração Pública. Ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder, [...] coordena, entrosando as funções no sentido de obter o funcionamento harmônico de todos os serviços a cargo do mesmo órgão; controla, velando pelo cumprimento da lei e das instruções e acompanhando a conduta e o rendimento de cada servidor; corrige os erros administrativos, pela ação revisora dos superiores sobre os atos dos inferiores. [...] atua como instrumento de organização e aperfeiçoamento do serviço e age como meio de responsabilização dos agentes administrativos, impondo-lhes o dever de obediência. (2018, p. 147)

A conceituação de Canotilho possui um caráter amplo ao apontar que se presta à defesa da Constituição, das leis ou do interesse geral, sendo este o mesmo entendimento firmado na Constituição, que genericamente aponta se prestar a defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder. Não especificando quais seriam os direitos tutelados, uma interpretação ampla há de definir que se presta a tutela do conjunto dos direitos, sem exclusão de qualquer um.

José Afonso da Silva, por sua vez, valendo-se dos ensinamentos de Claude-Albert Colliard e Jean Rivero, traz uma visão do Direito de Petição mais voltada ao indivíduo e com especial enfoque e influência dos Direitos Fundamentais de Primeira Geração:

“o direito que pertence a uma pessoa de invocar a atenção dos poderes públicos sobre uma questão ou uma situação” (COLLIARD, 1972, p. 131), seja para denunciar uma lesão concreta, e pedir a reorientação da situação, seja para solicitar uma modificação do direito em vigor no sentido mais favorável à liberdade (RIVERO, 1973, p. 245). (2016, p. 446)

Nota-se que possui sim um forte caráter de direito político participativo, enquanto solicitação para “modificação do direito em vigor em sentido mais favorável à liberdade”, mas também se mostra como um direito de resistência<sup>16</sup>, ao se propor a denunciar uma situação concreta e pedir sua reorientação.

---

<sup>16</sup> Sobre o tema: CANOTILHO et al. Comentários à Constituição do Brasil. 2. ed., São Paulo: Saraiva, 2018. p. 378.

Enquanto direito de resistência, solicitando uma reorientação da situação, presente está o já destacado carácter de súplica apontado por Leonardo Martins<sup>17</sup>, anterior ainda à sua concretização enquanto Direito Fundamental.

Este carácter de súplica acaba por excluir uma das principais decorrências e características do Direito de Petição, que é justamente o seu carácter de garantia prestacional. Prestacional no sentido de exigir uma conduta ativa da autoridade pública, que ao receber ciência de uma irregularidade tem o dever de dar o devido andamento à denúncia.

Tal andamento pode se dar por apuração sumária e encaminhamento da mesma ao superior responsável para que este lhe dê o devido andamento, sob pena de sua responsabilização pela omissão. Sobre o tema, Alexandre de Moraes:

O direito de petição possui eficácia constitucional, obrigando as autoridades públicas endereçadas ao recebimento, ao exame e, se necessário for, à resposta em prazo razoável, sob pena de configurar-se violação ao direito líquido e certo do peticionário, sanável por intermédio de mandado de segurança. Note-se que, apesar da impossibilidade de obrigar-se o Poder Público competente à adoção de medidas para sanar eventuais ilegalidades ou abusos de poder, haverá possibilidade, posterior, de responsabilizar o servidor público omissor, civil, administrativa e penalmente. (2003, p. 196 – 2021, p. 242)

Seguindo com Alexandre de Moraes, este aponta como sendo o objetivo do Direito de Petição, em realidade revelando seu conteúdo e conceito, “dar-se notícia do fato ilegal ou abusivo ao Poder Público, para que providencie as medidas adequadas” e destaca que “o exercício do *direito de petição* não exige seu endereçamento ao órgão competente para tomada de providências, devendo, pois, quem recebê-la, encaminhá-la à autoridade competente” (2003, p. 195 – 2021, p. 241).

Ademais, traz uma importante observação, no sentido de que o Direito de Petição “constitui uma prerrogativa democrática, de carácter essencialmente informal, apesar de sua forma escrita” (2003, p. 195 - 2021, p. 241). Ou seja, além da dispensa do pagamento de taxas, igualmente, não exige uma forma específica, sendo dotado de carácter informal, apesar da exigência de sua forma escrita.

Tal exigência já havia sido apontada por Gomes Canotilho e Vital Moreira, ao comentarem a Constituição da República Portuguesa. Os autores apontam que o Direito de Petição “não está sujeito a *formas* ou *processos* específicos, tendo carácter essencialmente *informal*. Apesar disso, há-de reputar-se justificado que, pelo menos para certos efeitos, se exija a forma escrita” (1984, p. 287).

---

<sup>17</sup> Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, secção 1.7. Direito de Petição, item 1.7.1. Histórico, p. 36.

Nota-se que Canotilho e Vital Moreira não são tão rígidos quanto Alexandre de Moraes ao exigirem a forma escrita. Ela seria apenas obrigatória “para certos efeitos”. Na realidade tal recomendação se dá apenas para que se possa extrair o conteúdo nela constante, para que o agente que dela tomar conhecimento possa auferir a conduta ou requisição veiculada.

Isto posto, nos parece mais abrangente e acertado o conceito dado por Osório Silva Barbosa Sobrinho, segundo o qual, apoiando-se nos ensinamentos e explicações de André Franco Montoro, conceitua o Direito de Petição como sendo: “a faculdade, o poder, a prerrogativa que qualquer pessoa tem de exigir do Estado que adote providências positivas, seja para informar, seja para corrigir seus atos, seja para punir seus servidores.” (2016, p. 41)

Não obstante, delinea-o:

O direito de petição é um direito público subjetivo de provocação da ação estatal, quer informativa, quer corretiva, quer punitiva. Seja qual for a conclusão dada ao direito fundamental de que se trata, pode, ainda, a questão vir a ser submetida ao julgamento do Poder Judiciário (art. 5º, XXXV, da CF26).

[...]

O objeto do direito de petição é o exercício da defesa de direitos (próprios ou de terceiros, privados ou públicos, como se disse alhures), bem como a defesa da legalidade administrativa com a correção de atos oriundos do abuso de poder, que não deixa de ser uma ilegalidade. (2016, p. 51)

Ocorre que Osório Silva Barbosa Sobrinho entende ser o Direito de Petição renunciável:

[...] protocolada a petição, podem ocorrer duas situações. Primeira: se ela estiver relacionada com direito individual indisponível, o titular desse direito pode desistir de seu prosseguimento, renunciando-o. Segunda: tratando-se de direito público, a externalização de desistência por parte do peticionário não pode produzir consequência alguma capaz de obstar, seja extinguindo, seja paralisando, a apuração devida dos fatos. (2016, p. 109)

No entanto, como se pode perceber, restringe sua renunciabilidade aos casos de defesa de direito individual. Entendemos, por outra baila, ser o Direito de Petição irrenunciável em todas as hipóteses.

Primeiramente, em se tratando de Direito Fundamental positivado no artigo 5º da Constituição da República, já é irrenunciável por si só, sob pena de não observância de uma das características intrínsecas de que são dotados os Direitos Fundamentais, justamente a *irrenunciabilidade*, o que o descaracterizaria em absoluto.

No caso apontado, defesa de direito individual, se renuncia em realidade à faculdade de requerer adoção de providências positivas pelo ente público, não ao direito em si, que é direito

público subjetivo, e nem sequer à faculdade de futuramente levar a situação em comento ao conhecimento do Poder Público.

Portanto, das diversas conceituações e apontamentos trazidos, é possível extrair do conteúdo do Direito de Petição que este constitui um direito público subjetivo irrenunciável, dirigido à defesa de direitos individuais ou coletivos, mediante invocação da atenção estatal, de maneira escrita e informal, independente do pagamento de taxas, para que o ente público, dotado de poder hierárquico, através de seus agentes, tome providências para informar, corrigir seus atos ou punir seus agentes em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal do servidor omissor.

### 1.7.3. Legitimidade

Inconteste então ser o ente público o sujeito passivo do Direito de Petição. Mas, importante destacar que o agente público a quem é imputada conduta não é o destinatário da petição.

Como dito, o sujeito passivo é o ente público, dotado de poder hierárquico. Nesse sentido, elucida Osório Silva Barbosa Sobrinho (2016, p. 100), “o autor material do ato reputado ilegal não pode ser legitimado passivo, pois não faria sentido que ele apurasse seu próprio ato. Na verdade, seu atuar será objeto de apuração”.

De maneira que quem possui legitimidade passiva para receber a petição e lhe dar o devido andamento será o superior hierárquico que nomeou o agente público que praticou o ato ilegal e/ou afrontoso ao direito ou praticou abuso de poder ou a quem este deva prestar contas, órgão ou autoridade competente hierarquicamente para lhe dar apuração.

Caso seja endereçada a órgão incompetente, este deve encaminhá-la a quem de fato possua legitimidade passiva, não podendo o ente estatal deixar de apurar conduta contrária aos seus fins de que lhe foi dada ciência.

Tal obrigatoriedade se dá inclusive por força normativa pelo artigo 143, da Lei n.º 8.112, de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais., que determina que a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata.

Já a legitimidade ativa possui uma gama muito mais abrangente. O artigo 5º, XXXIV, *a*, da Constituição da República aponta que o Direito de Petição ao Poder Público é assegurado “a todos”. A utilização de expressão tão ampla não é por acaso, traduz um caráter universal do

Direito de Petição, não impondo qualquer condição para seu exercício e estendendo-o até aos estrangeiros.

Tal caráter universal se impõe pela própria natureza do direito que se volta à defesa de direitos individuais e coletivos, igualmente universais, razão pela qual restringi-los a determinados indivíduos ou grupos não seria compatível com sua própria razão de ser.

Ademais, se presta à invocação da atenção estatal para que esse, uma vez cientificado, tome as atitudes necessárias para informar, corrigir seus atos ou punir seus servidores em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder em todas as esferas de governo e entes do Estado. Razão pela qual não pode ser atrelado a qualquer espécie de representação, cargo, atividade ou capacidade postulatória, sendo que a própria Constituição, como apontado, não lhe impõe nenhuma condição, ressaltando seu caráter informal.

Assim, não pode o sujeito dotado de legitimidade passiva deixar de recebê-la e acolhê-la com base em características de que seria dotado o legitimado ativo que, ressalta-se, sequer precisa ter seus atributos analisados, vez que essencialmente irrelevante, pois o que se analisa é o fato, não o sujeito que o veicula, sob pena de estar desviando-se de seus próprios fins.

Sobre objetivos e fins da Administração Pública, Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho lecionam que:

Os fins da administração pública resumem-se num único objetivo: o bem comum da coletividade administrada. Toda atividade do administrador público deve ser orientada para esse objetivo. Se dele o administrador se afasta ou desvia, trai o mandato de que está investido, porque a comunidade não institui a Administração senão como meio de atingir o bem-estar social. Ilícito e imoral será todo ato administrativo que não for praticado no interesse da coletividade. (2018, p. 89)

Fortalecendo tal entendimento, ressaltando seu caráter de direito de participação política, Gomes Canotilho e Vital Moreira apontam que, justamente, enquanto caracterizado como “direito de *participação política* e não como direito pessoal, justifica que ele possa ser exercido independentemente da existência de qualquer gravame pessoal ou lesão de interesses próprios, ou seja, em defesa da legalidade constitucional, em defesa do interesse geral.” (1984, p. 286)

Ao que nos coadunamos aos ensinamentos de Barbosa Sobrinho, no sentido de que o possuidor de legitimidade ativa no Direito de Petição é “qualquer pessoa (todos), nacional ou estrangeira, física (maior ou menor) ou jurídica, de direito público ou de direito privado.” (2016, p. 100)

Agora, guardemos um pouco estes institutos para nos voltarmos à seara da Administração Pública, mais especificamente os controles na Administração Pública, pois a análise desses também nos será de fundamental valia.

## CAPÍTULO 2 – CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Uma vez dado um panorama quanto aos Direitos Fundamentais de maneira geral, destacando suas características com ênfase, naturalmente, ao que nos cabe nos presentes estudos, devemos agora nos atentar para a temática da Administração Pública e mais especificamente nos controles da Administração Pública para que possamos trilhar o caminho em direção ao nosso objeto de estudo.

Assim o fazemos porque, para que possamos melhor entender a denúncia anônima, primeiramente precisamos elucidar como se dá esse controle na Administração, quais suas formas e instrumentos, para podermos compreender onde e como ele se insere enquanto meio de participação dos administrados, pois tais controles constituem os mecanismos essenciais à garantia de que as instituições atuem buscando a consecução das finalidades públicas e dos interesses primários mediante inclusive a garantia de maior transparência ao exercício da atividade estatal (ABBUD, 2016, p. 51).

Tal busca é de suma importância pois apenas através dela poderemos aclarar quais as bases, os fundamentos legais e constitucionais que permitem ou não o instituto da denúncia, que permitem ou não a denúncia anônima. Somente pelo conhecimento desses fundamentos será possível chegarmos ao cerne da questão: sua natureza jurídica. Se ela se revela pela expressão como forma de participação social ou se se manifesta e ancora como mecanismo de defesa de direitos.

### 2.1. Conteúdo

O controle e a atividade de controle da Administração são princípios Constitucionais com previsão expressa no artigo 74, da Constituição da República, fazendo previsão taxativa quanto à possibilidade e apoio ao controle interno e externo e até pelo controle efetuado diretamente pelos cidadãos:

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

- I - avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;
- II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;
- III - exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV - apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 2º Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Apesar de um enfoque mais específico e categórico no controle orçamentário pelo dispositivo apontado, o controle na Administração não se restringe a tal temática. Por exemplo, podemos também citar, como forma de controle externo, os incisos V e IX, do artigo 49, da Constituição da República, que disciplinam:

Art. 49. É da competência exclusiva do Congresso Nacional:

V - sustar os atos normativos do Poder Executivo que exorbitem do poder regulamentar ou dos limites de delegação legislativa;

IX - julgar anualmente as contas prestadas pelo Presidente da República e apreciar os relatórios sobre a execução dos planos de governo;

E não paramos por aí, pela própria força normativa e eficácia do *caput* do artigo 37, da Constituição da República, que elenca os princípios da Administração, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, se impõe a possibilidade e a necessidade de controle a todas as áreas da Administração se for observado desrespeito aos seus princípios norteadores, embora a forma com que esse controle se dê também deva respeitar certas limitações, tal qual os freios e contrapesos, inerentes à Separação dos Poderes, e procedimentais, sujeitas a eventuais disposições infraconstitucionais.

Diante da desnecessidade de um ente estatal, esse deve ser descontinuado, atividade inoportuna ou contrária ao interesse público deve ser revista para garantir sua modificação ou supressão total, mesmo legítima, por força do artigo 37, da Constituição da República (GASPARINI, 2012, p. 1038).

Adentrando no conceito dos controles da Administração, Lafayette Pondé nos ensina que o controle se transmuta no reexame de uma atividade enquanto um processo de correção de eventuais desvios, bem como na prevenção desses (1998, p. 131-132).

Por sua vez, Diógenes Gasparini segue a linha de Lafayette Pondé ao apontar a possibilidade de prevenir, por meio de vigilância, reorientar e corrigir atos de certos órgão ou agentes, seja pelos próprios ou por outros e mediante critérios de legalidade, conveniência oportunidade e eficiência (2012, p. 1039).

Mas é a Maria Sylvia Di Pietro quem nos ensina que tal atividade também pode se dar, além do apontado controle por outro órgão, por iniciativa própria ou mediante provocação (2023, p. 934).

Nesse sentido, ressalta a professora que:

No exercício de suas funções, a Administração Pública sujeita-se a controle por parte dos Poderes Legislativo e Judiciário, além de exercer, ela mesma, o controle sobre os próprios atos.

Esse controle abrange não só os órgãos do Poder Executivo, incluindo a administração direta e a indireta, mas também os dos demais Poderes, quando exerçam função tipicamente administrativa; em outras palavras, abrange a Administração Pública considerada em sentido amplo. (2023, p. 932)

Assim, seguindo os ensinamentos da professora, ao falarmos em Administração, adotamos aqui seu conceito em sentido amplo. Seguem a mesma linha Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho ao apontarem que “como faculdade onímoda, o controle é exercitável em todos e por todos os Poderes de Estado, estendendo-se a toda a Administração e abrangendo todas as suas atividades e agentes” (2018, p. 831).

Mas, seguindo com os ensinamentos da professora Maria Sylvia Di Pietro, nota-se que apesar de tal controle constituir obrigação estatal, ele faculta e possibilita o controle popular por parte dos administrados, conforme previsão constitucional:

Embora o controle seja atribuição estatal, o administrado participa dele à medida que pode e deve provocar o procedimento de controle, não apenas na defesa de seus interesses individuais, mas também na proteção do interesse coletivo. A Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular. (2023, - p. 932)

Celso Antônio Bandeira de Mello ressalta este duplo caráter de controle da Administração, distinguindo-os como interno e externo nos seguintes termos: “A Administração Pública, direta ou indireta, assujeita-se a controles internos e externos. *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria Administração, isto é, integrantes do aparelho do Poder Executivo. *Externo* é o efetuado por órgãos alheios à Administração” (2021, p. 883).

Também destaca a possibilidade de exercício de controle pelos administrados:

Cumpra consignar que qualquer pessoa pode suscitar o controle da Administração para que seja sancionado o agente que haja incidido em "abuso de autoridade". Tal possibilidade está contemplada na importantíssima, mas, infelizmente Lei 13.869/2019, que regula, dentre outros temas, os crimes de abuso de autoridade. (2021, p. 883)

Celso Antônio, no entanto, como se pode perceber, não precisamente insere a participação dos administrados como uma das formas de controle em si. Isso porque ela seria sim uma forma de iniciar, de provocar o exercício de um controle interno ou externo. Pois, no tocante ao controle interno, entende que se traduz no fato de que:

Consoante o próprio Texto Constitucional (art. 74), a Administração - de resto, tal como os Poderes Legislativo e Judiciário - deverá manter um sistema integrado de controle interno com a finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas e do orçamento; de comprovar a legalidade e avaliar resultados quanto à eficácia e eficiência da gestão orçamentária, financeira e patrimonial; de exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União, e de apoiar o controle externo. (2021, p. 889)

E quanto ao controle externo, aponta que este “compreende (i) o controle parlamentar direto, (ii) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão de auxílio do Legislativo nesta matéria) e (iii) o controle jurisdicional” (2021, p. 891).

Dentre outras espécies de classificação, como quanto ao órgão, ao momento, à legalidade e ao mérito<sup>18</sup>, Maria Sylvia Di Pietro igualmente prevê o controle interno e externo nos mesmos moldes de Celso Antônio, contudo, trazendo um rol taxativo menos abrangente, embora não restritivo:

O controle ainda pode ser interno ou externo, consoante decorra de órgão integrante ou não da própria estrutura em que se insere o órgão controlado. É interno o controle que cada um dos Poderes exerce sobre seus próprios atos e agentes. É externo o controle exercido por um dos Poderes sobre o outro; como também o controle da Administração Direta sobre a Indireta.

A Constituição Federal, no capítulo concernente à fiscalização contábil, financeira e orçamentária, prevê o controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com o auxílio do Tribunal de Contas (art. 71) e o controle interno que cada Poder exercerá sobre seus próprios atos (arts. 70 e 74). Esse controle interno é feito, normalmente, pelo sistema de auditoria, que acompanha a execução do orçamento, verifica a legalidade na aplicação do dinheiro público e auxilia o Tribunal de Contas no exercício de sua missão institucional. (2023, p. 933)

Sem receio de ser repetitivo, importante ressaltar que Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho também preveem os controles Interno e Externo nos tipos e formas de controle nos seguintes termos:

“Controle interno - É todo aquele realizado pela entidade ou órgão responsável pela atividade controlada, no âmbito da própria Administração. Assim, qualquer controle efetivado pelo Executivo sobre seus serviços ou agentes· é considerado interno, como

---

<sup>18</sup> Mais sobre o tema em DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. Ed. São Paulo: Atlas, 2023, p. 932-933.

interno será também o controle do Legislativo ou do Judiciário, por seus órgãos de administração, sobre seu pessoal e os atos administrativos que pratique.  
A Constituição/88 determina que os três Poderes de Estado mantenham sistema de controle interno de forma integrada. E, mais, que os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade, dela deverão dar ciência ao Tribunal de Contas, sob pena de responsabilidade solidária (art. 74 e § 12).

Controle externo - É o que se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder estranho à Administração responsável pelo ato controlado, como, p. ex., a apreciação das contas do Executivo e do Judiciário pelo Legislativo; a auditoria do Tribunal de Contas sobre a efetivação de determinada despesa do Executivo; a anulação de um ato do Executivo por decisão do Judiciário; a sustação de ato normativo do Executivo pelo Legislativo (CF, art. 49, V); a instauração de inquérito civil pelo Ministério Público sobre determinado ato ou contrato administrativo, ou a recomendação, por ele feita, "visando à melhoria dos serviços públicos", fixando "prazo razoável para a adoção das providências cabíveis" (art. 62, XX, da Lei Complementar 75, de 2.5.93). (2018, p. 832-833)

Assim, apesar de apresentarem e sistematizarem as classificações dos controles da Administração de maneira mais ou menos abrangentes, há predominância de consenso na doutrina quanto à existência de controles internos e externos na Administração e de maneira geral quanto às suas delimitações, contornos e conteúdo.

Mas, repare, como apontado anteriormente, nenhum insere o controle exercido pelos administrados dentro de nenhuma das duas modalidades, apesar do igual consenso quanto à sua possibilidade.

Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho propõem uma classificação separada à qual denominam de controle externo popular, nos seguintes termos:

É o previsto no art. 31, § 3º, da CF, determinando que as contas do Município (Executivo e Câmara) fiquem, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, podendo questionar-lhes a legitimidade nos termos da lei. A inexistência de lei específica sobre o assunto não impede o controle, que poderá ser feito através dos meios processuais comuns, como o mandado de segurança e a ação popular. (2018, p. 833)

Dispõe na íntegra o mencionado artigo 31, § 3º, da Constituição da República, que:

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

Seria assim uma espécie de controle externo, mas apartada e que com este não se confunde. Ainda assim, constituiria uma possibilidade de controle extremamente restritiva e

específica, voltada exclusivamente à fiscalização de contas Municipais e, novamente, voltando à classificação de Celso Antônio Bandeira de Mello, destinada apenas a provocar o exercício de um controle interno ou externo, pela provocação do Poder Judiciário através do manejo de instrumentos como o mandado de segurança e a ação popular.

## 2.2. Recursos administrativos

Seguindo essa linha, Maria Sylvia Di Pietro nos apresenta o conceito de recurso administrativo, como sendo “todos os meios que podem utilizar os administrados para provocar o reexame do ato pela Administração Pública” (2023, p. 935), possuindo, segundo a professora, duplo fundamento constitucional pelo incisos XXXIV e LV, do artigo 5º, da Constituição da República. Este último asseguraria aos litigantes, tanto em processo judicial como em administrativo, bem como aos acusados em geral, o contraditório e a ampla defesa e os meios e recursos a ela inerentes e indissociáveis (2023, p. 936).

O inciso XXXIV, por sua vez, em sua alínea *a*, cuida do já tratado Direito de Petição, que, novamente, pelos ensinamentos da professora, agasalha:

“inúmeras modalidades de recursos administrativos, disciplinadas por legislação esparsa, que estabelece normas concernentes a prazo, procedimento, competência e outros requisitos a serem observados pelos petionários. É o caso da representação, da reclamação administrativa, do pedido de reconsideração, dos recursos hierárquicos próprios e impróprios e da revisão.” (2023, p. 936)

O mesmo instituto também é destacado por Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho, segundo os quais “recursos administrativos, em acepção ampla, são todos os meios hábeis a propiciar o reexame de decisão interna pela própria Administração, por razões de legalidade e de mérito administrativo” (2018, p. 840), e seguem apontando serem “um corolário do Estado de Direito e uma prerrogativa de todo administrado ou servidor atingido por qualquer ato da Administração” (2018, p. 841).

Apontam que os meios aptos a provocar o reexame da atividade da Administração pela própria Administração, o que Maria Sylvia Di Pietro chamou de “modalidades”, como já destacado, compreenderiam, em sentido amplo, “a representação, a reclamação e o pedido de reconsideração” (2018, p. 844), enquanto que, em acepção restrita, compreenderiam “unicamente os recursos hierárquicos próprios e os recursos hierárquicos impróprios” (2018, p. 844).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 129), por sua vez, apresenta tais modalidades como meios de insurgência na via administrativa contra o exercício das competências, significando que se alguém acredita que determinada competência administrativa foi utilizada de maneira insatisfatória ou injurídica, pode valer-se dessas modalidades para questioná-la na própria Administração.

Competência administrativa, aqui empregada pelo professor, é por ele conceituada como “o círculo compreensivo de um plexo de deveres públicos a serem satisfeitos mediante o exercício de correlatos e demarcados poderes instrumentais, legalmente conferidos para a satisfação de interesses públicos” (2021, p. 127), conceito que abraçaremos sob pena de deturpação das lições do professor ora colacionadas.

Para Celso Antônio, tais meios seriam igualmente o pedido de reconsideração, a reclamação administrativa, a representação e os recursos hierárquicos, adicionando a estes mais uma modalidade, qual seja, a denúncia (2021, p. 129).

Segundo o professor Celso Antônio (2021, p. 129-131), o pedido de reconsideração e o recurso hierárquico são os instrumentos aptos à parte diretamente interessada na decisão, sendo que a representação, a denúncia e a reclamação administrativa seriam utilizados se “o insurgente não é parte da relação jurídica em cujo bojo foi tomada a decisão, ou não é diretamente afetado pela medida ou, em qualquer caso, se a lei não previu recurso para a hipótese específica, mas o requerente tem interesse individual ou meramente como cidadão em impugná-la” (2021, p. 130). Segundo o professor, seriam essas últimas “manifestações do *direito de petição*, previsto no art. 5º, XXXIV, "a", da Constituição Federal” (2021, p. 130).

Explicita a afirmação do professor a Súmula Vinculante 21, do Supremo Tribunal Federal, que determina ser “inconstitucional a exigência de depósito ou arrolamento prévios de dinheiro ou bens para admissibilidade de recurso administrativo”, resguardando e respeitando precisamente o Direito de Petição tal qual positivado no texto constitucional.

Vamos nos deter um pouco em cada modalidade, dando principal enfoque e tendo como objetivo o estudo de sua conceituação, requisitos e aspectos gerais, sendo estes os elementos concernentes e necessários ao presente estudo.

### 2.2.1. Representação

Maria Sylvia Di Pietro define representação como “a denúncia de irregularidades feita perante a própria Administração Pública ou a entes de controle, como o Ministério Público, o

Tribunal de Contas ou outros órgãos que funcionem como ouvidoria” (2023, p. 937) e, em caso de representação contra abuso de autoridade, “é dirigida à autoridade superior que tiver competência para aplicar ao culpado a respectiva sanção, bem como ao órgão do Ministério Público que tiver competência para iniciar processo-crime contra a autoridade culpada” (2023, p. 937). No entanto, “se tratar de abuso de autoridade praticado no âmbito do Poder Judiciário e do Ministério Público, a competência para a representação é do Conselho Nacional da Magistratura ou do Conselho Nacional do Ministério Público” (2023, p. 937).

Já Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho definem a representação como sendo:

a denúncia formal e assinada de irregularidades internas ou de abuso de poder na prática de atos da Administração, feita por quem quer que seja à autoridade competente para conhecer e coibir a ilegalidade apontada. O direito de representar tem assento constitucional e é incondicionado, imprescritível e independe do pagamento de taxas (CF, art. 5º, XXXIV, "a"). Pode ser exercitado por qualquer pessoa, a qualquer tempo e em quaisquer circunstâncias: vale como informação de ilegalidades a serem conhecidas e corrigidas pelos meios que a Administração reputar convenientes. Como não se exige qualquer interesse do representante para exercer o direito público de representação, não se vincula o signatário da denúncia ao procedimento a que der causa, mas poderá ser responsabilizado civil e criminalmente por quem for lesado pela falsidade da imputação. (2018, p. 845)

Maria Sylvia Di Pietro (2023, p. 937) discorda da afirmação de Hely Lopes e José Emmanuel de que a representação “vale como informação de ilegalidades a serem conhecidas e corrigidas pelos meios que a Administração reputar convenientes” (2018, p. 845), vez que tal afirmação somente valeria para representações temerárias e manifestamente infundadas, mas que a regra seria a determinação da apuração pela Administração, sob pena de incorrer em condescendência criminosa, nos termos do artigo 320, do Código Penal<sup>19</sup>.

Parece-nos que tanto a afirmação de Meirelles e Burle Filho como a crítica de Maria Sylvia Di Pietro se mostram incompatíveis com o próprio fundamento constitucional por eles apontado, qual seja, o Direito de Petição, positivado no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição da República, conforme destacado anteriormente.

Justificamos esse ponto de vista no Capítulo 1.7.2., quando tratamos do conceito de Direito de Petição, ao afirmarmos que a característica prestacional do Direito de Petição exige “uma conduta ativa da autoridade pública, que ao receber ciência de uma irregularidade tem o dever de dar o devido andamento à denúncia”<sup>20</sup> e que “tal andamento pode se dar por apuração

<sup>19</sup> Art. 320 - Deixar o funcionário, por indulgência, de responsabilizar subordinado que cometeu infração no exercício do cargo ou, quando lhe falte competência, não levar o fato ao conhecimento da autoridade competente:

<sup>20</sup> Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, seção 1.7. Direito de Petição, item 1.7.2. Conceito, p. 37.

sumária e encaminhamento da mesma ao superior responsável para que este lhe dê o devido andamento, sob pena de sua responsabilização pela omissão”<sup>21</sup>. Não podemos admitir que tal exigência seja afastada, especialmente de maneira discricionária pela autoridade sob justificativas de conveniência, bem como de ausência de fundamento ou eventual temeridade.

A representação deve sempre ser apurada, podendo, de pronto e por apuração sumária, ser descartada mediante provas de incorreção, inveracidade ou impossibilidade, o que, destaca-se, não significa a ausência de apuração ou atrelamento à discricionariedade da Administração na forma de realização da apuração.

Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 130), por sua vez, define representação como sendo:

o designativo que se dá a manifestações insurgentes não qualificáveis como pedido de reconsideração ou recurso, valendo como exemplo o estatuído no art. 109, II, da Lei 8.666, de 21.6.1993 (sobre licitações e contratos), de acordo com o qual cabe representação contra decisão de que não caiba recurso hierárquico, no prazo de cinco dias úteis para a hipótese ali cogitada.

O referido artigo 109, inciso II, da Lei Federal n.º 8.666, de junho de 1993, preceitua que “dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem: II - representação, no prazo de 5 (cinco) dias úteis da intimação da decisão relacionada com o objeto da licitação ou do contrato, de que não caiba recurso hierárquico”.

Novamente, não podemos coadunar com a conceituação do professor, vez que, como apontado anteriormente, o sujeito passivo do Direito de Petição é o ente público, dotado de poder hierárquico. Se o professor entende ser a representação manifestação do Direito de Petição, em essência, não pode ser desprovida de recurso hierárquico.

Ainda que se argumente que a exigência do não cabimento de recurso hierárquico não signifique que a representação não deva ser encaminhada ao ente dotado de poder hierárquico, ainda assim não poderíamos aceder à referida conceituação, pois a petição destinada ao ente público sempre deve ser encaminhada a quem dotado de poder hierárquico, mesmo que destinada ao ente incorreto, razão pela qual ou bem a referida conceituação se mostra fundamentalmente dotada de equívoco ou bem não pode ser a representação fundamentada no Direito de Petição.

Na realidade o que se aponta é que a redação de tal dispositivo nos leva a erro. Em rigor se está dizendo que ela se aplica aos casos em que não seja mais possível recurso hierárquico

---

<sup>21</sup> Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, secção 1.7. Direito de Petição, item 1.7.2. Conceito, p. 37.

do ato atacado, exaurida tal possibilidade, pois já pedido reexame e uma vez negado o mesmo, remetido ao superior hierárquico, este também entendeu por sua não modificação, de forma que o que se pleitearia nesse caso é uma nova remessa à autoridade superior desse segundo ato. A situação em voga ficará mais clara quando adentrarmos especificamente na análise dos próprios recursos hierárquicos.

Da ressalva imposta por força do Direito de Petição igualmente decorre que também não poderíamos aceitar por inteiro os ensinamentos trazidos por Maria Sylvia Di Pietro, no sentido de que a representação pode ser encaminhada a antes de controle, como o Ministério Público, o Tribunal de Contas ou outros órgãos que funcionem como ouvidoria. Isso porque, se fundamentada no Direito de Petição, a representação sempre deverá ser remetida à autoridade imediatamente superior dotada de poder hierárquico.

Caso fundamentada a representação diretamente no Direito de Petição, eventual remessa do constante na representação para órgãos com competência para responsabilização do agente somente poderá se dar em momento posterior, caso identificado pelo superior que tais condutas ensejariam a responsabilização do mesmo. Mas tal andamento se dá apenas posteriormente, como decorrência do quanto veiculado e se de sua conduta ou omissão couber eventual responsabilização penal, civil ou administrativa que não caiba à autoridade hierárquica imediatamente superior e destinatária da representação.

Por fim, seria de se estranhar que tal exigência não fosse necessariamente imposta integralmente às outras modalidades de recursos administrativos. Ocorre que o Direito de Petição foi apontado como um dos fundamentos dos recursos administrativos, mas não como único e limitante. No caso da representação, essa encontraria fundamento precisa e diretamente no artigo 5º, inciso XXXIV, *a*, da Constituição da República, segundo nos foi trazido por Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho.

Ademais, se todos os recursos administrativos obedecessem precisamente ao mesmo comando, ao mesmo rito e ao mesmo destinatário, não haveria razão plausível para a existência de diversos recursos por parte da doutrina, vez que todos seriam essencialmente um mesmo, único e bastante em si mesmo.

Poderia assim toda a doutrina estar equivocada com relação à representação, mas não nos parece ser esse o caso. Decorrência lógica, podemos apenas concluir que, ao contrário do apontado, a representação encontra, sim, fundamentação no Direito de Petição, mas não exclusivamente. Tal fundamentação apenas se dá nos casos em que a denúncia de irregularidade se dê perante a Própria Administração Pública e dentro do mesmo órgão em que o ato foi

praticado, destinando-se, então, à autoridade imediatamente superior à que praticou o ato e dotada de poder hierárquico.

### 2.2.2. Reclamação

Nas palavras de Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho, reclamação administrativa é “a oposição expressa a atos da Administração que afetem direitos ou interesses legítimos do administrado. O direito de reclamar é amplo e se estende a toda pessoa física ou jurídica que se sentir lesada ou ameaçada de lesão pessoal ou patrimonial por atos ou fatos administrativos” (2018, p. 846).

Encontra previsão no artigo 6º, Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932<sup>22</sup>, que trata da prescrição quinquenal nos âmbitos judicial e administrativo. Contudo, como aponta Maria Sylvia Di Pietro (2023, p. 938):

não especifica as hipóteses em que é cabível, razão pela qual se pode dizer que a reclamação tem um sentido amplo que abrange as várias modalidades de recursos administrativos que tenham por objeto as dívidas passivas da União, Estados e Municípios, bem assim todo e qualquer direito ou ação contra a Fazenda Federal, Estadual ou Municipal, seja qual for a sua natureza (art. 1º).

Isto porque, de fato, o referido Decreto tem por objetivo disciplinar as prescrições ligadas à Administração Pública. De maneira que se concorda com a definição de Maria Sylvia Di Pietro, que dá à reclamação um sentido amplo, qual seja, “é o ato pelo qual o administrado, seja particular ou servidor público, deduz uma pretensão perante a Administração Pública, visando obter o reconhecimento de um direito ou a correção de um ato que lhe cause lesão ou ameaça de lesão” (2023, p. 938).

Confrontando com a conceituação dada por Hely Lopes e Burle Filho e a dada por Maria Sylvia Di Pietro, importante destacar que ambos se apresentam muito semelhantes, embora eventualmente se utilizem de conceitos e expressões mais abrangentes ou restritivas em detrimento do outro. Em essência, apontam que a reclamação administrativa apresenta o direito dos administrados, pessoa física ou jurídica, de exigir da Administração que se manifeste no sentido de reconhecer ou corrigir ato ou fato (conforme destacam Lopes Meirelles e Burle Filho) que lhe cause lesão ou ameaça de lesão à direito ou interesse.

---

<sup>22</sup> Art. 6º O direito à reclamação administrativa, que não tiver prazo fixado em disposição de lei para ser formulada, prescreve em um ano a contar da data do ato ou fato do qual a mesma se originar.

Celso Antônio Bandeira de Mello utiliza-se de conceito ainda mais amplo e genérico, apontando que a reclamação administrativa se trata de “taxinomia genérica e que designa a manifestação de inconformismo do administrado em face de decisão administrativa que lhe afeta direitos ou interesses” (2021, p. 131).

Em essência, apresenta o mesmo conceito adotado pela doutrina ora colacionada e a conceituação ora apresentada.

Cumprе assinalar que a reclamação suspende a prescrição durante a análise da mesma pela Administração, nos termos do artigo 4º, do mesmo Decreto n.º 20.910, de 6 de janeiro de 1932<sup>23</sup>.

### 2.2.3. Pedido de reconsideração

Quanto ao pedido de reconsideração, não se encontram muitas divergências quanto às suas características e conceituação. Celso Antônio Bandeira de Mello o define como sendo “a petição dirigida à mesma autoridade prolatora da decisão, postulando que a modifique ou suprima” (2021, p. 129). Na mesma linha, Maria Sylvia Di Pietro doutrina ser “aquele pelo qual o interessado requer o reexame do ato à própria autoridade que o emitiu” (2023, p. 939). Igualmente, Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho lecionam ser o pedido de reconsideração “a solicitação da parte dirigida à mesma autoridade que expediu o ato, para que o invalide ou o modifique nos termos da pretensão do requerente” (2018, p. 846).

Uma vez indeferido, não é passível de nova modificação pela mesma autoridade, cabendo então recursos para a autoridade superior, o que veremos a seguir.

### 2.2.4. Recursos hierárquicos

Maria Sylvia Di Pietro define recurso hierárquico como “o pedido de reexame do ato dirigido à autoridade superior à que proferiu o ato” (2023, p. 939). Já para Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho, recursos hierárquicos “são todos aqueles pedidos que as partes dirigem à instância superior da própria Administração, propiciando o reexame do ato inferior sob todos os seus aspectos” (2018, p. 847). Destacam também que tais recursos “podem ter efeito devolutivo e suspensivo, ou simplesmente devolutivo, que é a regra; o efeito excepcional

---

<sup>23</sup> Art. 4º Não corre a prescrição durante a demora que, no estudo, ao reconhecimento ou no pagamento da dívida, considerada líquida, tiverem as repartições ou funcionários encarregados de estudar e apurá-la.

suspensivo há de ser concedido expressamente em lei ou regulamento ou no despacho de recebimento do recurso” (2018, p. 847).

Celso Antônio Bandeira de Mello, por sua vez, os define como “a petição dirigida à autoridade imediatamente superior à que proferiu a decisão questionada, postulando sua reforma ou supressão” (2021, p. 129).

Conforme se observa, há consenso de que recursos hierárquicos são solicitações de reexame de ato praticado pela Administração, destinados a autoridade superior àquela que praticou o ato.

Os recursos hierárquicos, contudo, podem ser classificados como próprios ou impróprios, de acordo com o órgão responsável pelo referido reexame.

#### 2.2.4.1. Recursos hierárquicos próprios

Recurso hierárquico próprio é aquele destinado ao próprio órgão da Administração que praticou o ato. Contudo, há uma divergência em relação a qual autoridade o reexame seria destinado.

Maria Sylvia Di Pietro entende que é o recurso “dirigido à autoridade imediatamente superior, dentro do mesmo órgão em que o ato foi praticado” (2023, p. 939). Já Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho defendem que “a parte dirige à autoridade ou instância superior do mesmo órgão administrativo, pleiteando revisão do ato recorrido” (2018, p. 848), seguindo o entendimento já firmado pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça justamente nesse sentido<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. MINISTRO DE ESTADO. APLICAÇÃO DE PENALIDADE. INTERPOSIÇÃO, NA VIA ADMINISTRATIVA, DE RECURSO ADMINISTRATIVO HIERÁRQUICO AO PRESIDENTE DA REPÚBLICA. RECEBIMENTO COMO REVISÃO. ILEGALIDADE. CERCEAMENTO DO DIREITO DE DEFESA DO IMPETRANTE. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. O direito de ampla defesa e do contraditório ao impetrante restou cerceado, porquanto seu recurso hierárquico, com pedido de reconsideração, não foi submetido ao agente superior e foi recebido como revisão.

2. **O recurso administrativo hierárquico, independentemente da denominação conferida pelo administrado, deve ser submetido à autoridade hierarquicamente superior, caso o agente ou órgão prolator da decisão ou ato impugnado não o reconsidere.** Na espécie, o fundamento de que o processo administrativo disciplinar se rege pela Lei n. 8.112/90 e apenas subsidiariamente pela Lei n. 9.784/99 não exclui a possibilidade e o direito do interessado de ter seu recurso examinado pelo agente superior, já que o recurso administrativo hierárquico independe de previsão legal. Assim, é irrelevante o fato de o recurso hierárquico não estar previsto na legislação especial, qual seja, a Lei n. 8.112/90. De qualquer forma, o referido diploma legal contempla a possibilidade de recorrer à autoridade hierarquicamente superior, no capítulo destinado ao direito de petição, assegurado aos servidores públicos, em processo administrativo disciplinar (arts. 104/115), denominando-se simplesmente de recurso.

3. Imperioso asseverar, ainda, que a previsão, na Lei n. 8.112/90, do pedido de revisão não possui o condão de excluir, em razão de alegada especialidade, o recurso administrativo hierárquico, já que os dois recursos não se

Percebe-se que ao falarem em autoridade ou instância superior, Hely Lopes e José Emmanuel (2018, p. 848), apesar de não serem taxativos, coadunam com o entendimento de Maria Sylvia Di Pietro no sentido de que o recurso deve ser dirigido à autoridade imediatamente superior, isso porque o recurso hierárquico próprio, como o nome mesmo já evidencia, decorre justamente do poder hierárquico que, conforme já defendido aqui<sup>25</sup>, “ordena as atividades da Administração, repartindo e escalonando as funções entre os agentes do Poder” (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2018, p. 147).

Uma vez repartidas e escalonadas, a decorrência lógica é que recursos de ordem própria devem ser dirigidos à autoridade imediatamente superior àquela que praticou o ato, sendo dotada de poder hierárquico.

Ocorre que, como destacado por Celso Antônio Bandeira de Mello, o § 1º, do artigo 56, da Lei n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, prevê expressamente:

Art. 56. Das decisões administrativas cabe recurso, em face de razões de legalidade e de mérito.

§ 1o O recurso será dirigido à autoridade que proferiu a decisão, a qual, se não a reconsiderar no prazo de cinco dias, o encaminhará à autoridade superior.

Assim, conforme destaca Celso Antônio Bandeira de Mello, o recurso “normalmente é interposto perante a própria autoridade recorrida, a qual poderá reconsiderar o decidido” (2021, p. 129).

Disso decorre um estranhamento lógico, vez que, como destacado, o recurso administrativo apto a ensejar uma reanálise do ato pela própria autoridade que a praticou seria o pedido de reconsideração.

Em decorrência disso, nesse âmbito, o recurso hierárquico próprio acaba por suprimir o pedido de reconsideração. Nada impede, contudo, que se entre com pedido de reconsideração, conquanto tal medida acaba se apresentando inepta, vez que quem pede uma reconsideração, caso a própria autoridade que a praticou não a corrija, certamente terá interesse no reexame por

---

confundem. Com efeito, o pedido de revisão possui requisitos mais específicos que o hierárquico e é analisado pela autoridade que praticou o ato impugnado. Sobreleva notar que o recebimento de um recurso no lugar do outro não pode ser realizado com vista a prejudicar a situação do administrado, nem cercear seu direito de defesa.

4. Segurança concedida, diante do cerceamento do direito de defesa do impetrante, para determinar à autoridade impetrada que encaminhe os recursos administrativos hierárquicos do impetrante ao Presidente da República, para que este os examine como entender de direito.

(MS n. 10.254/DF, relator Ministro Hélio Quaglia Barbosa, Terceira Seção, julgado em 22/3/2006, DJ de 3/4/2006, p. 215.)

(grifo nosso)

<sup>25</sup> Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, seção 1.7. Direito de Petição, item 1.7.2. Conceito, p. 37.

autoridade hierarquicamente superior. Apesar de cabível recurso do pedido de reconsideração, natural que se entre de pronto com recurso hierárquico próprio, que enseja recurso de ofício.

Isto posto, importante agora analisar os recursos hierárquicos que são dirigidos à autoridade imediatamente superior dentro do mesmo órgão da Administração.

#### 2.2.4.2. Recursos hierárquicos impróprios

Segundo Maria Sylvia Di Pietro, “o recurso hierárquico impróprio é dirigido a autoridade de outro órgão não integrado na mesma hierarquia daquele que proferiu o ato. Precisamente por isso é chamado impróprio. Não decorrendo da hierarquia, ele só é cabível se previsto expressamente em lei” (2023, p. 940).

No mesmo sentido doutrinam Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho, segundo os quais:

Recurso hierárquico impróprio é o que a parte dirige a autoridade ou órgão estranho à repartição que expediu o ato recorrido, mas com competência julgadora expressa, como ocorre com os tribunais administrativos e com os chefes do Executivo federal, estadual e municipal. Esse recurso só é admissível quando estabelecido por norma legal que indique as condições de sua utilização, a autoridade ou órgão incumbido do julgamento e os casos em que tem cabimento. (2018, p. 848-849)

Contudo, fazem um importante apontamento: “embora se trate de pessoa ou tribunal estranho à repartição de onde emanou o ato recorrido, a apreciação deste recurso continua a cargo da Administração” (2018, p. 849), e destacam que “o que não se permite é o recurso de um Poder a outro, porque isto confundiria as funções e comprometeria a independência que a Constituição da República quer preservar” (2018, p. 849).

Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p. 130), por sua vez, é mais sucinto ao ensinar que:

os recursos administrativos são propostos na intimidade de uma mesma pessoa jurídica; por isto são chamados de recursos hierárquicos. Se, todavia, a lei previr que da decisão de uma pessoa jurídica cabe recurso para autoridade encartada em outra pessoa jurídica, o recurso será, em tal caso, denominado de recurso hierárquico impróprio.

Apesar de na essência as três definições apresentarem a mesma conceituação, percebe-se que enquanto Maria Sylvia Di Pietro classifica os recursos hierárquicos impróprios como aqueles “dirigidos a autoridade de outro órgão não integrado na mesma hierarquia”, Hely Lopes

e José Emmanuel os entendem como aqueles dirigidos “a outra pessoa ou tribunal estranho à repartição de onde emanou o ato recorrido”, vedando o recurso de um Poder a outro, enquanto Celso Antônio os classifica como os recursos destinados a “autoridade encartada em outra pessoa jurídica”. De maneira que se torna necessário tecer alguns comentários.

Maria Sylvia Di Pietro traz o importante apontamento de que tais recursos são dirigidos a autoridades não integradas na hierarquia, ao que enseja o já apontado no item anterior sobre poder hierárquico, sendo que, se o recurso não é destinado para autoridade imediatamente superior, não está seguindo o escalonamento próprio da hierarquia. Mas, apesar de apontar que esses recursos seriam destinados a outro órgão, não prevê expressamente quais suas limitações.

Para sanar tal problemática, Hely Lopes e José Emmanuel deixam claro que, evidentemente, tais recursos não podem ser dirigidos a outro Poder sob pena de perder seu caráter de recurso administrativo e ofender a Separação de Poderes, protegida pelo artigo 2º, da Constituição da República<sup>26</sup>, definindo seu limite à pessoa ou ao tribunal pertencente à própria Administração.

Contudo, Celso Antônio entende que recursos hierárquicos impróprios são aqueles destinados à autoridade encartada em outra pessoa jurídica. Bem, aí temos que brevemente nos ater ao conceito de personalidade jurídica, mais especificamente às pessoas jurídicas de direito público interno.

O artigo 41, do Código Civil (Lei n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002), nos ensina que:

Art. 41. São pessoas jurídicas de direito público interno:  
 I - a União;  
 II - os Estados, o Distrito Federal e os Territórios;  
 III - os Municípios;  
 IV - as autarquias, inclusive as associações públicas;  
 V - as demais entidades de caráter público criadas por lei.

Disso retira-se que os entes federativos são dotados de personalidade jurídica. Contudo, seus Poderes não o são, sendo que os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário de determinado ente (ressaltando-se que excluisse o Judiciário dos entes municipais) não possuem cada qual uma personalidade jurídica distinta, mas apenas personalidade judiciária, que permite a cada órgão postular e defender-se em juízo, vez que todos são parte-membros da Administração Pública, em sentido amplo, englobando a materialização das funções e objetivos do respectivo ente, conforme se pode depreender do *caput* do artigo 37, da Constituição da República, que preceitua que: “a administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes

---

<sup>26</sup> Art. 2º São Poderes da União, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

Importante ressaltar que, neste caso específico, ao falarmos em Administração Pública estamos tratando em sentido amplo, englobando todas as administrações dos órgãos e poderes constituintes do respectivo ente federativo.

No mesmo sentido o Ministério Público e órgãos auxiliares, tal qual os tribunais de contas.

Razão pela qual, ao se afirmar que recursos hierárquicos impróprios são aqueles destinados à autoridade encartada em outra pessoa jurídica, na realidade se está permitindo recurso para outro Poder, ainda que do mesmo ente federativo, vedando-se apenas e exclusivamente recursos para outros entes federativos.

Diante do exposto, parece-nos mais apropriado definir ser o recurso hierárquico impróprio aquele destinado à autoridade da própria Administração diversa daquela hierarquicamente superior à que proferiu o ato recorrido, mediante competência legal expressa para tanto.

#### 2.2.5. Denúncia

Celso Antônio Bandeira de Mello (2021, p.130-131) nos brinda com mais uma espécie de recurso administrativo, a denúncia, que qualifica como sendo recurso similar à representação, mas utilizada preponderantemente com o intuito de alertar a autoridade competente para conduta administrativa apresentada como censurável.

Para tanto, vale-se do exemplo do artigo 74, § 2º, da Constituição da República, segundo o qual "qualquer cidadão, partido político ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União".

Apesar do brilhantismo do professor, coadunamo-nos com a maioria da doutrina que não prevê tal espécie autônoma de recurso administrativo. Isso porque já firmamos nossa posição no sentido de que a representação se presta a denunciar ilegalidade ou irregularidade, sendo que tais hipóteses se enquadram perfeitamente nas hipóteses previstas no referido artigo 74, § 2º, da Constituição da República, dispositivo utilizado pelo professor justamente para embasar a existência do referido recurso.

Assim, as hipóteses lá previstas já estão englobadas e abarcadas pelo instituto da representação, razão pela qual entendemos ser a denúncia destacada pelo professor apenas uma das manifestações da representação.

Uma vez identificadas as principais características e os objetivos dos recursos administrativos, importante analisarmos sua utilidade e classificação enquanto meios de controle externo e social pelos administrados.

### 2.3. Controle popular

Da análise das modalidades de recursos administrativos disponíveis, podemos tecer algumas considerações.

Inicialmente, possível perceber que nenhum dos instrumentos manejáveis pelos administrados se enquadram no que estudamos constituir uma espécie de controle externo da Administração Pública, como sendo o realizado por órgão constitucionalmente independente ou Poder distinto daquele responsável pelo ato.

Em realidade, apresentariam à primeira vista formas de controle interno, sendo aqueles realizados pelos próprios órgão ou entidades da Administração responsável pelo ato. Entretanto, dependem e são voltados justamente para a participação e iniciativa popular dos administrados.

Também não podemos enquadrá-los no conceito de controle externo popular de Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho, principalmente porque, como apontado, não constituem forma de controle externo, mas também porque tal classificação se resumiria a uma forma de controle muito limitada e específica, conforme também já foi destacado.

Em outra baila, evidentemente que apesar de sua natureza e característica de recurso, as modalidades de recursos administrativos constituem, sim, uma espécie de controle da Administração Pública pela sociedade.

Assim, imperioso alçá-los a uma outra categoria, que poderia ser a do controle popular trazido por Maria Sylvia Di Pietro<sup>27</sup>, que, para fundamentar e exemplificar tal categoria, aponta:

A Emenda Constitucional nº 19/98 inseriu o § 3º no artigo 37 prevendo lei que discipline as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente: I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços ; II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no artigo 5º, X e XXXIII; III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública. O dispositivo foi parcialmente disciplinado pela chamada Lei de Acesso a Informações (Lei nº 12.527, de 18-11-11, regulamentada pelo Decreto nº 7.724, de 16-5-12).

<sup>27</sup> Tema abordado no Capítulo 2 - Controle na Administração Pública, secção 2.1. Conteúdo, p. 44.

Essa lei constitui-se em importante instrumento de controle por parte do cidadão. (2023, p. 932)

Parece-nos acertado o apontamento da professora Maria Sylvia Di Pietro, sendo os recursos administrativos diretamente ligados e decorrentes de uma outra forma de controle, que não se enquadra no controle interno ou externo, mas, sim, no controle popular.

Ocorre que também nos parece necessário traçar e definir um pouco melhor essa espécie própria de controle, inclusive expandindo seus limites.

Ao falar em controle popular, Maria Sylvia Di Pietro já destaca sua importância no exercício de cobrança de prestações de serviços públicos perante a Administração Pública, na garantia ao direito constitucional de Acesso à Informação, bem como na denúncia de negligência ou abuso de poder no exercício das atribuições públicas.

Não se restringindo apenas a tanto, podemos afirmar sem medo de errar que o objeto do controle popular se assemelha aos objetivos dos recursos administrativos, em sua acepção ampla, garantindo ao administrado o direito e a faculdade de requer o reexame de atos da Administração por ela mesma, sendo os recursos administrativos, dentro de suas características e normativas próprias, os meios hábeis e manejáveis a fazê-lo.

Não se assemelham ao controle interno, na medida em que não se tratam de meios de controle da própria Administração, apesar de poder provocá-los, mas são, sim, diretamente decorrentes e imprescindíveis ao exercício da participação popular. Como também já demonstrado, não se confundem com formas de controle externo, vez que dirigidos diretamente para o reexame da ação estatal por si mesma, apesar de não obstar eventual ou futuro manejo de formas externas de controle.

Seria assim uma terceira forma de controle, somando-se às formas interna e externa, apta a ensejar e possibilitar a participação popular na Administração enquanto manifestação dessa e até enquanto forma de exercício da cidadania, embora não exclusivamente.

A aludida participação popular é de elevada importância enquanto elemento fundante e consagrador da ordem jurídica e imprescindível à atuação estatal, inclusive como forma de outorga de legitimidade à atuação do Estado (ESCOUTO SILVA, 2022, p. 18) na persecução de seus objetivos e em observância aos princípios constitucionais da Administração Pública.

#### **2.4. Princípios constitucionais da Administração Pública**

Sobre os princípios constitucionais da Administração Pública expressos no já vastamente mencionado *caput* do artigo 37, da Constituição da República, quais sejam, a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, importante fazermos um adendo muito breve para revelarmos de maneira pincelar o conteúdo de cada um deles, a fim de não perdermos a oportunidade de delinear fundamentais elementos norteadores da Administração, conduzindo a conduta de seus agentes, sob pena de nos vermos desprovidos de devida conceitualização no decorrer de nossos estudos ou na eventual análise de casos concretos.

Princípios constitucionais são normas escolhidas pelo constituinte enquanto fundamentos essenciais da ordem jurídica instituída. Síntese de seus valores mais relevantes (BARROSO, 1996, p. 142-143), constituem juízos fundamentais que servirão de alicerce e garantia a um conjunto de juízos (REALE, 1999, p. 60), guiando o ordenamento e sua interpretação.

Alguns autores, dentre os quais se destaca Celso Antônio Bandeira de Mello (2021), defendem a existência de princípios implícitos da Administração Pública: o da supremacia do interesse público sobre o particular e o da indisponibilidade do interesse público da Administração, que guiariam a atuação administrativa e dos quais emanariam os princípios explícitos.

Ocorre que a Administração também possui princípios específicos das matérias tratadas em lei no ordenamento de cada uma de suas áreas de atuação, sendo que a análise dos princípios implícitos da Administração Pública seria mais proveitosa se estivéssemos estudando uma área ou um caso em concreto. Ao abordarmos os Direitos Fundamentais, parece-nos mais adequado nos restringirmos aos princípios explicitados pela Constituição, até porque estes seriam emanção e estariam fundamentados nos princípios implícitos.

Assim, imperativo ficarmos adstritos aos princípios constitucionais da Administração Pública positivados no *caput* do artigo 37, da Constituição da República.

#### 2.4.1. Princípio da legalidade

O princípio da legalidade é essencialmente fundamentado no artigo 5º, inciso II, da Constituição da República, segundo o qual “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. No âmbito da Administração Pública, tal afirmação significa que essa deve observar a legalidade em suas atividades, que são desenvolvidas em

nível imediatamente infralegal, cumprindo o quanto disposto em lei (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 374).

De maneira que o agente público está sujeito no exercício de sua atividade aos mandamentos da lei e deles não pode se afastar sob pena de incorrer em ato inválido e se sujeitar às responsabilizações decorrentes (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2018, p. 91).

Ocorre que o agente público também tem, naturalmente, o dever de zelar pela observância à Constituição, inclusive por força do artigo 23, inciso I, da própria<sup>28</sup>, razão pela qual ao observar a inconstitucionalidade de uma lei, não estaria vinculado a aplicá-la, embora de tal conduta subjetiva seja possível também eventual responsabilização (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 374).

Marcelo Rebelo de Sousa (2012) aponta brilhantemente três dimensões do princípio da legalidade na Administração: uma primeira de ordem político-constitucional, que envolve as garantias de legalidade que derivam do regime político e do sistema de Governo vigentes; uma outra administrativa substancial, abrangendo garantias provenientes das próprias normas que definem e regem a função administrativa; e uma terceira, processual, que cuida das garantias resguardadas pelas normas de natureza processual, proporcionando meios aos administrados para fazerem valer o próprio princípio da legalidade perante a Administração.

Portanto, o sentido essencial do princípio da legalidade é que o exercente do poder observe a vontade geral e o interesse público, sendo somente permitido à Administração Pública e seus agentes fazer aquilo que a lei autoriza (MELLO, 2021, p. 89).

#### 2.4.2. Princípio da impessoalidade

Trata-se de desdobramento do princípio da igualdade, garantindo que o ato administrativo busque o interesse público, não o pessoal, afastando critérios pessoais da ação decisória (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 377).

Celso Antônio Bandeira de Mello nos lembra que tal princípio traduz a ideia de que a Administração tem que tratar a todos os administrados sem qualquer espécie de discriminação, benéficas ou não, afastando animosidades de índole pessoal, política ou ideológica, bem como a perseguição de interesses sectários, decorrendo diretamente do *caput* do artigo 5º, da

---

<sup>28</sup> Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: I - zelar pela guarda da Constituição, das leis e das instituições democráticas e conservar o patrimônio público; (...)

Constituição da República, que prescreve que “todos são iguais perante a lei”, devendo igualmente sê-lo perante a Administração (2021, p. 96).

Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho chamam ainda esse princípio de “princípio da finalidade”<sup>29</sup>, que impõe ao administrador público que só pratique o ato com vistas ao seu fim legal, sendo esse aquele que a norma indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato (2018, p. 96). De maneira que o ato sempre deve ser praticado com finalidade pública, vedando ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração e que vise unicamente interesses privados, sob pena de desvio de finalidade (2016, p. 96-97).

Por fim, Marinela nos recorda que este deve observar dois aspectos distintos: primeiro o dever de atendimento ao interesse público, acarretando a obrigação do agente de se portar de forma impessoal e genérica, protegendo a coletividade; e, um segundo aspecto, pelo qual a atividade exercida seja imputada ao órgão ou entidade que praticou o ato, não ao agente em si, vez que a vontade do agente se confunde com a da pessoa jurídica (2014, p. 34).

#### 2.4.3. Princípio da moralidade

Previsão expressa inovadora da Constituição de 1988, o princípio da moralidade constitui justificativa autônoma de invalidação de atos administrativos, por força do disposto no inciso LXXIII, do artigo 5º, da Constituição da República<sup>30</sup>, exigindo que a Administração se porte não apenas de acordo com a lei, mas também de acordo com a moral comum, estando diretamente vinculada ao conceito de “bom administrador” (GASPARINI, 2012, p. 64).

Ocorre que nem toda ofensa à moral social pode ser considerada afrontosa à moralidade administrativa, devendo a violação à norma social trazer também em seu cerne o menosprezo a um bem jurídico valorado (MELLO, 2021, p. 104).

Nesse sentido, coadunamo-nos com o entendimento de Araújo e Nunes Júnior em que o parâmetro de moralidade administrativa deve ser estudado em cada situação concreta, à vista do direito positivo (2021, p. 374), pelo qual imperioso igualmente concluir que:

A pedra angular do raciocínio radica-se, desse modo, nos valores concretamente empalmados pelo próprio direito positivo. Em outras palavras, o conjunto de regras e

<sup>29</sup> Outros autores identificam o princípio da finalidade como um princípio distinto do princípio da impessoalidade, como: GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 68; MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021, p. 89; MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014, p. 38.

<sup>30</sup> LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

princípios constantes da Constituição e dos diplomas infraconstitucionais consente ao exegeta o contraste da conduta administrativa examinada com padrões de boa administração, de zelo na atividade administrativa, e, em última análise, conduz a um paradigma de administrador ético. (2021, p. 375)

Desta feita, recordam Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho que “a moralidade do ato administrativo juntamente com a sua *legalidade e finalidade*, além de sua adequação aos demais princípios, constituem pressupostos de validade sem os quais toda atividade pública será ilegítima” (2018, p. 93).

#### 2.4.4. Princípio da publicidade

O princípio da publicidade busca resguardar a transparência no exercício da atividade administrativa, fixando a orientação constitucional de que o agente público deve atuar com total transparência, garantindo aos administrados o conhecimento pleno de suas condutas, com amparo e reforço no disposto no artigo 5º, inciso XXXIII, da Constituição da República<sup>31</sup> (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 380).

Celso Antônio Bandeira de Mello nos ensina que este princípio emana diretamente do parágrafo único, do artigo 1º, da Constituição da República<sup>32</sup>, pois não pode haver Estado Democrático de Direito em que se oculte dos administrados os assuntos de interesse geral, e muito menos aos indivíduos diretamente afetados por ato administrativo, ressalvados os casos imprescindíveis à segurança da Sociedade e do Estado, conforme disposto no mencionado inciso XXXIII, do artigo 5º, da Constituição da República (2021, p. 96-97).

Mas a publicidade não se restringe apenas à divulgação oficial de seus atos. Ela se alastra a toda atuação estatal, seja na conduta dos agentes, seja nos atos concluídos e em formação, processos em andamento, pareceres técnicos, despachos, atas, contratos, licitações e prestação de contas (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2018, p. 100).

E, por fim, importante ressalva feita também por Hely Lopes Meirelles e Emmanuel Burle Filho, tal princípio não constitui elemento formativo do ato, mas, sim, requisito de

<sup>31</sup> XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

<sup>32</sup> Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos: (...) Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

moralidade e eficácia, não convalidando, portanto, pela publicação os atos irregulares, nem dispensando sua observância pelos atos regulares (2018, p. 99).

#### 2.4.5. Princípio da eficiência

O último princípio constitucional explícito da Administração Pública é o princípio da eficiência, introduzido pelo artigo 3º, da Emenda Constitucional n.º 19, de 04 de junho de 1998. Constituíra princípio implícito devidamente explicitado pela referida Emenda, visando garantir que a Administração Pública busque a concretização atividade administrativa predisposta à extração do maior número possível de efeitos positivos ao administrado (ARAÚJO e NUNES JÚNIOR, 2021, p. 380).

Busca assim presteza, perfeição e rendimento funcional no exercício da função e na atuação administrativa, não se contentando apenas com a legalidade de seus atos, mas também com os resultados positivos por eles atingidos diante da necessidade dos administrados, de maneira que a atividade administrativa busque produzir efeitos razoáveis diante do atendimento ao interesse público (MEIRELLES e BURLE FILHO, 2018, p. 103).

Celso Antônio Bandeira de Mello se vale do Direito italiano para inserir este princípio no princípio da “boa administração” (2021, p. 107), que nada mais é que a busca pelos meios mais oportunos e mais adequados de desenvolver a atividade administrativa em busca dos fins almejados.

Ademais, podemos ver desdobramentos do princípio da eficiência em outras normas constitucionais que buscam orientar e vincular a atuação pública, como no *caput* do artigo 70, da Constituição da República, que obriga a observação da economicidade na fiscalização contábil, financeira e orçamentária da Administração por meio de controles internos e externos<sup>33</sup>.

Isto posto, e diante das questões até aqui suscitadas e analisadas, importante nos voltarmos detidamente para o instituto que enseja os presentes estudos para que, uma vez apresentado e expostas suas características e questionamentos, possamos seguir com nossas pesquisas.

---

<sup>33</sup> 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.

## CAPÍTULO 3 - DENÚNCIA ANÔNIMA

Uma vez analisados os Direitos Fundamentais da Liberdade de Expressão e do Direito de Petição, bem como adentrando e aprofundando nossos estudos sobre os controles na Administração Pública, seus contornos, suas especificidades e suas exigências, vamos agora estudar especificamente a denúncia e sua modalidade anônima, valendo-nos do quanto trazido até agora para que possamos manejar de maneira precisa o conteúdo e as consequências desse instituto e onde e como ele se insere no controle da Administração Pública pelos administrados.

Após a análise dessas características essenciais, imperativo nos voltarmos para o objeto de estudo de nossos trabalhos, qual seja, a natureza da denúncia anônima. Sem que para isso deixemos de analisar também a denúncia *per se*, pois, como veremos ao final, a análise dessas enquanto manifestações dos direitos já abordados e no bojo dos controles da Administração poderão nos fornecer valioso indicativo de como tais instrumentos podem e devem ser manejados, sua importância para o Direito e para os administrados, transpondo ou elucidando barreiras jurisprudenciais e doutrinárias ao seu efetivo exercício que são ainda objeto de debates e que, por essa razão, ainda não puderam ser decididamente superadas ou ao menos clara e suficientemente explanadas.

Começemos, então, pelo básico, aclarando sobre o que estamos tratando ao falarmos em denúncia e em denúncia anônima e o significado de tais opções terminológicas.

### 3.1. Terminologia e conceitualização

A expressão “denúncia” pode provocar uma certa confusão quanto à sua conceitualização terminológica, em especial no direito brasileiro, podendo se referir a mais de um instituto jurídico ou ainda ser mal-compreendida por seu uso costumeiro e informal no vocabulário cotidiano.

De maneira geral, identificamos a denúncia como a cientificação de ilegalidade à autoridade competente, especialmente colocando-a na seara penal, o que já gera de cara uma problemática.

No direito penal brasileiro, a denúncia está prevista no artigo 24, do Código de Processo Penal, que prescreve que “nos crimes de ação pública, esta será promovida por denúncia do Ministério Público, mas dependerá, quando a lei o exigir, de requisição do Ministro da Justiça, ou de representação do ofendido ou de quem tiver qualidade para representá-lo”. Seus requisitos

estão contidos e descritos no artigo 41 do mesmo: “A denúncia ou queixa conterá a exposição do fato criminoso, com todas as suas circunstâncias, a qualificação do acusado ou esclarecimentos pelos quais se possa identificá-lo, a classificação do crime e, quando necessário, o rol das testemunhas”.

Denúncia é, então, para o direito penal, a peça apresentada pelo Ministério Público ao Poder Judiciário nas ações penais públicas. Ela dá início ao processo criminal, devendo apresentar os fatos e indicar sua autoria, bem como seu respectivo enquadramento na legislação penal.

O que popularmente se chama de denúncia é, em realidade, perante o direito penal, o instituto da *notitia criminis*, que constitui, nas palavras de Fábio Ramazzini Bechara (2017):

a notícia do crime, do fato definido como infração penal, a forma como se toma conhecimento da ocorrência de uma infração penal, compreendido o crime e as contravenções penais. Trata-se de um ato de conhecimento, que pode decorrer da provocação formal de alguém ou não, e que pode anteceder ou não a ocorrência da infração penal.

A notícia do crime viabiliza o início da investigação, seja de maneira informal para confirmar a veracidade do seu conteúdo, seja para por si só justificar a formalização do procedimento de investigação pela autoridade competente.

Compreende ao mesmo tempo um juízo de aparência sobre o enquadramento da situação de fato como ilícito penal, sustentando na forma como a notícia do fato se apresenta, e cuja maior ou menor verossimilhança é determinante para a instauração de um procedimento investigatório formal ou não.

Mais especificamente, o que se chama popularmente de denúncia anônima no âmbito penal é a *notitia criminis* inqualificada, que é justamente aquela desprovida de identificação de quem a veiculou. Ou, ainda, pode ser chamada de *delatio criminis*, enquanto espécie do gênero *notitia criminis*, sendo espécie prevista no § 3º, do artigo 5º, do Código de Processo Penal<sup>34</sup>, (IENNACO, 2006, p. 234), por meio da qual qualquer pessoa pode comunicar a existência de infração penal à autoridade policial.

Denúncia, por outra baila, encontra previsão no âmbito administrativo como sendo a peça apresentada por particular noticiando à Administração Pública suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública.

Encontra inclusive previsão legal no artigo 144, da já anteriormente mencionada Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, nos seguintes termos: “as

<sup>34</sup> Art. 5º. Nos crimes de ação pública o inquérito policial será iniciado:

§ 3º Qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública poderá, verbalmente ou por escrito, comunicá-la à autoridade policial, e esta, verificada a procedência das informações, mandará instaurar inquérito.

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”.

Apesar da aparente obrigatoriedade de identificação do denunciante, da qual trataremos a seguir, ao falarmos em denúncia e, conseqüentemente, em denúncia anônima, não podemos senão estar tratando das denúncias ocorridas no âmbito administrativo e dirigidas à própria Administração Pública.

A Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, também aponta, desta feita por seu artigo 116, incisos VI e XII, que constitui dever do servidor “levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo” e “representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder”, respectivamente. Ademais, em seu parágrafo único, aponta que “a representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa”<sup>35</sup>.

Disso tiramos uma importante conclusão que se aplica não só à União, mas a toda a Administração: a de que a denúncia não poderá em hipótese alguma ficar adstrita ao agente que praticou ou deixou de praticar o ato, mesmo que seja a ele destinada. Em qualquer hipótese, inclusive sob a égide do poder hierárquico, a denúncia deverá ser destinada ao superior hierárquico para que este realize sua análise, sua apuração e seu andamento.

Seguindo, importante apenas ressaltar que, apesar da recorrente utilização dos termos denúncia anônima e denúncia apócrifa como sinônimos, tanto pela doutrina como pela jurisprudência, entendemos que estas diferem, sendo a última denúncia na qual não se pode identificar ou compreender a assinatura, o nome do denunciante, mas na qual seria possível sua identificação por outros meios e por cognição sumária, como, por exemplo, pelo próprio teor da denúncia, conhecimento do denunciante pela autoridade a quem foi dirigida e por outras informações de identificação constantes na própria denúncia.

Por sua vez, a denúncia anônima trata da denúncia pela qual não se possui e não se é possível conhecer quem a produziu pelo teor constante na própria denúncia e por cognição sumária.

Outra pontuação que se mostra necessária é destacar que quando falamos de denúncia estamos tratando de instituto diverso daquele de mesma nomenclatura apresentado pelo

---

<sup>35</sup> Art. 116. São deveres do servidor:

VI - levar ao conhecimento da autoridade superior as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo;

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder.

Parágrafo único. A representação de que trata o inciso XII será encaminhada pela via hierárquica e apreciada pela autoridade superior àquela contra a qual é formulada, assegurando-se ao representando ampla defesa.

professor Celso Antônio Bandeira de Mello como forma de controle da Administração Pública. Instituto que, como vimos, trata de uma manifestação da representação específica para alertar a autoridade competente sobre conduta administrativa apresentada como censurável<sup>36</sup>.

Por fim, importante traçarmos uma breve consideração quanto ao instituto da denúncia *per se* quando confrontado com a denúncia anônima, vez que pode gerar certa estranheza o fato de adentrarmos no estudo das denúncias já tratando especificamente de sua forma anônima. Isso ocorre pelo simples motivo de que não há a rigor, pelos dispositivos estudados até o presente momento, qualquer distinção quanto às características ou à terminologia de ambos os institutos, podendo apenas haver especificidades na forma e no momento posterior ao ato de denunciar. Tal afirmativa não é definitiva, contudo, pois veremos ao final que tais institutos possuem em sua seara diferenciações importantes que devem ser pontuadas, mas que serão devidamente abordadas em momento propício, sob pena de nos adiantarmos e dificultarmos seu entendimento e as conclusões decorrentes.

Recuando, vejamos: a denúncia também possui previsão legal no Decreto n.º 9.492, de setembro de 2018<sup>37</sup>, que em seu artigo 3º, inciso II, para os fins do disposto no respectivo decreto, conceitua a denúncia como sendo o “ato que indica a prática de irregularidade ou de ilícito cuja solução dependa da atuação dos órgãos apuratórios competentes”.

O Decreto n.º 9.492 tem como um de seus objetivos regulamentar a Lei n.º 13.460, de junho de 2017<sup>38</sup>, que em seu artigo 2º, inciso V<sup>39</sup>, considera a denúncia como uma forma de manifestação, que, nos termos dos incisos do parágrafo único do artigo 12<sup>40</sup>, do mesmo dispositivo, deverá, como forma de resolução da manifestação: (I) ser recebida pelo canal adequado; (II) ser emitido comprovante de recebimento; (III) ser analisada e coletadas

---

<sup>36</sup> Capítulo 2 - Controle na Administração Pública, seção 2.2. Recursos administrativos, item 2.2.5. Denúncia, p. 60.

<sup>37</sup> Regulamenta a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, que dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública federal, institui o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal, e altera o Decreto nº 8.910, de 22 de novembro de 2016, que aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União.

<sup>38</sup> Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública.

<sup>39</sup> Art. 2º Para os fins desta Lei, consideram-se: V - manifestações - reclamações, denúncias, sugestões, elogios e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços.

<sup>40</sup> Art. 12. Os procedimentos administrativos relativos à análise das manifestações observarão os princípios da eficiência e da celeridade, visando a sua efetiva resolução. Parágrafo único. A efetiva resolução das manifestações dos usuários compreende: I - recepção da manifestação no canal de atendimento adequado; II - emissão de comprovante de recebimento da manifestação; III - análise e obtenção de informações, quando necessário; IV - decisão administrativa final; e V - ciência ao usuário.

informações, quando necessário; (IV) receber decisão administrativa final; (V) ser dada ciência ao usuário.

Percebemos, então, que uma denúncia, com identificação do denunciante, garante ao mesmo um acompanhamento maior de sua tramitação, uma resposta direta e, embora não expressamente, mas conseqüentemente, o poder de cobrar da Administração não só seu processamento e andamento como também uma apuração célere e eficiente da mesma, inclusive mediante a responsabilização do agente público que a recebeu caso este não lhe dê o devido encaminhamento, conforme consta no artigo 11, da Lei n.º 13.460, de junho 2017<sup>41</sup>.

Ademais, apesar da identificação do denunciante, este deve ter seu sigilo resguardado por expressa previsão normativa. Nesse sentido, o artigo 15, da Lei n.º 13.964, de dezembro de 2019, a chamada Lei Anticrime, alterou o disposto nos artigos 4-A, 4-B e 4-C, da Lei n.º 13.608, de janeiro de 2018, que passaram a vigorar com a seguinte redação:

Art. 4º-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios e suas autarquias e fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista manterão unidade de ouvidoria ou correição, para assegurar a qualquer pessoa o direito de relatar informações sobre crimes contra a administração pública, ilícitos administrativos ou quaisquer ações ou omissões lesivas ao interesse público.

Parágrafo único. Considerado razoável o relato pela unidade de ouvidoria ou correição e procedido o encaminhamento para apuração, ao informante serão asseguradas proteção integral contra retaliações e isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, exceto se o informante tiver apresentado, de modo consciente, informações ou provas falsas.

Art. 4º-B. O informante terá direito à preservação de sua identidade, a qual apenas será revelada em caso de relevante interesse público ou interesse concreto para a apuração dos fatos.

Parágrafo único. A revelação da identidade somente será efetivada mediante comunicação prévia ao informante e com sua concordância formal.

Art. 4º-C. Além das medidas de proteção previstas na Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, será assegurada ao informante proteção contra ações ou omissões praticadas em retaliação ao exercício do direito de relatar, tais como demissão arbitrária, alteração injustificada de funções ou atribuições, imposição de sanções, de prejuízos remuneratórios ou materiais de qualquer espécie, retirada de benefícios, diretos ou indiretos, ou negativa de fornecimento de referências profissionais positivas.

§ 1º A prática de ações ou omissões de retaliação ao informante configurará falta disciplinar grave e sujeitará o agente à demissão a bem do serviço público.

§ 2º O informante será ressarcido em dobro por eventuais danos materiais causados por ações ou omissões praticadas em retaliação, sem prejuízo de danos morais.

---

<sup>41</sup> Art. 11. Em nenhuma hipótese, será recusado o recebimento de manifestações formuladas nos termos desta Lei, sob pena de responsabilidade do agente público.

§ 3º Quando as informações disponibilizadas resultarem em recuperação de produto de crime contra a administração pública, poderá ser fixada recompensa em favor do informante em até 5% (cinco por cento) do valor recuperado.

Pelo disposto nos artigos de lei colacionados, observa-se que não obstante o denunciante esteja identificado, sua identidade será preservada, sendo necessária sua concordância formal para a disponibilização de sua identificação até mesmo em caso de relevante interesse público. E vai além ao fornecer garantias de medidas concretas de responsabilização por qualquer ação ou omissão de retaliação, bem como a eventual recompensação pelas informações prestadas, o eventual ressarcimento em dobro por danos causados em retaliação e a isenção de responsabilização civil ou penal em relação ao relato, tudo isso, evidentemente, em caso de provas e relatos sabidamente falsos.

No que se refere à União, há normativa própria para tanto por meio do Decreto n.º 10.153, de dezembro de 2019, com as alterações dadas pelo artigo 2º, do Decreto 10.890, de dezembro de 2021, dispondo sobre “as salvaguardas de proteção à identidade dos denunciante de ilícitos e de irregularidades praticados contra a administração pública federal direta e indireta” e inclusive, por seu artigo 3º, inciso II, identificando o denunciante como qualquer pessoa, física ou jurídica, que apresente a já referida denúncia constante no inciso V, do artigo 2º da Lei n.º 13.460, de junho de 2017, que a apresenta como forma de manifestação, ou que apresente o relato com informações ou irregularidades a que se refere o também já mencionado artigo 4º-A, da Lei n.º 13.608, de janeiro de 2018.

O mesmo artigo 3º, do Decreto n.º 10.153, de dezembro de 2019, desta vez por seu inciso I, considera elemento de identificação como “qualquer dado ou informação que permita a associação direta ou indireta do denunciante à denúncia por ele realizada”. Nesse entendimento percebemos que está abarcada a já apontada denúncia apócrifa.

Portanto, podemos perceber que ao tratar da denúncia há vasta previsão normativa regulamentando seu recebimento, processamento, andamento e resolução, inclusive com devolutiva e com uma preocupação constante com a preservação da identidade do denunciante. Contudo, todos esses apontamentos versam sobre a pessoa do denunciante e o tratamento a ele dispensado, não à denúncia em si e ao quanto nela constante. Razão pela qual a denúncia anônima e a denúncia não possuem normativamente em si uma diferenciação sobre a necessidade de recebimento e apreciação, mas sim e apenas sobre a devolutiva e o tratamento destinado ao denunciante.

Mas, sobre a normativa que versa sobre a denúncia, voltaremos a tratar um pouco mais à frente.

### 3.2. Vedação ao anonimato

Como destacado, o artigo 144, da Lei n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990, veda expressamente o anonimato no âmbito da denúncia, gerando e externando um debate doutrinário sobre sua possibilidade, legalidade e constitucionalidade.

Sobre a temática, a jurisprudência já tem se manifestado de maneira a permitir o manejo e recebimento da denúncia anônima. Nesse sentido, observemos algumas manifestações jurisprudenciais, iniciando pela Súmula 611, do Superior Tribunal de Justiça, que enuncia claramente: “Desde que devidamente motivada e com amparo em investigação ou sindicância, é permitida a instauração de processo administrativo disciplinar com base em denúncia anônima, em face do poder-dever de autotutela imposto à Administração”.

A referida súmula segue o caminho firmado pela jurisprudência da mesma Corte, a qual colacionamos apenas alguns julgados demonstrativo:

PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. SERVIDOR PÚBLICO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. CONDUTAS DESCRITAS NO ARTIGO 117, IX E XI, DA LEI 8.112/90. INTERMEDIÇÃO DE BENEFÍCIOS PREVIDENCIÁRIOS. VIOLAÇÃO À DIGNIDADE DA FUNÇÃO PÚBLICA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA ESTATAL. PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. DILAÇÃO PROBATÓRIA. DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. PROVA ILÍCITA. COMPROVAÇÃO DAS CONDUTAS POR OUTROS MEIOS DE PROVA. PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E DA RAZOABILIDADE. ATO VINCULADO.

1. O mandado de segurança foi impetrado com o objetivo de anular a Portaria n. 202/2010 editada pelo Ministro de Estado da Previdência Social que cassou a aposentadoria da impetrante com fundamento nos artigos 117, IX e XI, 132, XIII e 134, com os efeitos previstos no artigo 137, todos da Lei 8.112/90 (atuar como procurador ou intermediário junto a repartições públicas e valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública). O ato de cassação se deu ante a apuração das seguintes faltas funcionais: (1ª) no exercício de suas funções no cargo de Técnico do INSS a impetrante formatou pelo menos 3 (três) benefícios de pessoas domiciliadas em São Paulo/SP cuja documentação foi a ela apresentada por estagiário do escritório de sua irmã na Agência da Previdência Social de Bauru/SP, tendo fornecido o próprio endereço para as correspondências a serem emitidas pelo INSS aos segurados, o que caracteriza a intermediação; (2ª) concessão irregular do benefício a segurado domiciliado em São Paulo e assessorado pelo escritório de advocacia da irmã, ante o não cumprimento da carência prevista no artigo 182 do Decreto 3.048/99 à época do exame dos documentos pela impetrante.

2. O manejo do writ requer a demonstração do direito líquido e certo por meio de prova pré-constituída, o que não ocorreu na hipótese dos autos no pertinente à prescrição da pretensão punitiva.

3. **A investigação preliminar para averiguar a materialidade dos fatos e sua veracidade, desde que não exponha a imagem do denunciado e não sirva de motivo para perseguições, deve ser feita e é inerente ao poder-dever de autotutela da Administração Pública, admitindo-se o anonimato do denunciante com certa**

**cautela e razoabilidade, pois a sua vedação, de forma absoluta, serviria de escudo para condutas deletérias contra o erário.** Precedentes: MS 12.385/DF, Rel. Ministro PAULO GALLOTTI, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 14/05/2008, DJe 05/09/2008; MS 13.348/DF, Rel. Ministra LAURITA VAZ, TERCEIRA SEÇÃO, julgado em 27/05/2009, DJe 16/09/2009; REsp 867.666/DF, Rel. Ministro ARNALDO ESTEVES LIMA, QUINTA TURMA, julgado em 27/04/2009, DJe 25/05/2009; RMS 30.510/RJ, Rel. Ministra ELIANA CALMON, SEGUNDA TURMA, julgado em 17/12/2009, DJe 10/02/2010.

4. Não ocorreu cerceamento de defesa ou ofensa ao contraditório pela dilação do prazo referente às investigações preliminares, máxime porque esse procedimento pré-processual não foi destinado à aplicação de penalidade. Ademais, o writ não demonstra o efetivo prejuízo da impetrante capaz de ensejar a anulação do ato de cassação da aposentadoria.

5. Não há nos autos qualquer indício de que a Comissão Processante obstruiu o direito da impetrante à produção das provas. Ao revés, instaurado o PAD, seguiu-se sua notificação e depoimento pessoal à Comissão Processante. Foi assistida pela irmã, advogada, na audiência de oitiva das testemunhas em São Paulo/SP, acompanhou pessoalmente os depoimentos colhidos no município em que reside, e, após ter sido indiciada e citada, apresentou defesa escrita por procuradora habilitada, tudo devidamente analisado, conforme consta do Relatório Final.

**6. O fato de a denúncia anônima ter sido acompanhada de cópia de e-mail enviado pela impetrante à sua irmã (advogada dos beneficiários) não vicia a apuração dos fatos, notadamente porque o poder-dever da Administração Pública teria sido exercido independentemente desse documento. Entretanto, o Processo Administrativo Disciplinar contém outras provas dos fatos que não são ilícitas nem derivam da ilícita, ou seja, são autônomas, não guardam relação com o e-mail capturado pelo denunciante anônimo, tampouco sofreram a repercussão deste documento, razão pela qual o ato impugnado não deve ser anulado.**

7. O Relatório Final da Comissão Processante e o Parecer/CONJUR/MPS n. 143/2010 demonstraram a ocorrência das condutas, notadamente pela análise dos benefícios concedidos, declarações da impetrante, depoimentos dos demais servidores que atuam na mesma Agência da Previdência e dos segurados que haviam procurado inicialmente o escritório da irmã da impetrante. As condutas discriminadas são ilegais e se enquadram nos tipos dos incisos IX e XI do artigo 117 da Lei 8.112/90, o que afasta o erro escusável. O prejuízo à Administração Pública é inerente, sendo prescindível a demonstração do enriquecimento ilícito da ex-servidora.

8. Quanto à pretensão de análise do **pedido de reconsideração**, não obstante a Administração tenha consignado pelo seu não conhecimento, por intempestividade, acabou, também, por enfrentar o próprio mérito da insurgência. Isso porque foi acolhida concomitantemente a parte da manifestação da Consultoria Jurídica consubstanciada no Parecer/CONJUR/MPS/N 325/2010, que analisou o pedido e entendeu pela ausência de qualquer nulidade no Processo Administrativo Disciplinar. Desse modo, afastado está o alegado prejuízo, o que conduz à aplicação do princípio *pas de nullité sans grief*.

9. A Administração Pública, quando se depara com situações em que a conduta do investigado se amolda nas hipóteses de demissão ou cassação de aposentadoria, não dispõe de discricionariedade para aplicar pena menos gravosa por tratar-se de ato vinculado. Nesse sentido, confira-se: [...] o administrador não tem qualquer margem de discricionariedade na aplicação da pena, tratando-se de ato plenamente vinculado. Configurada a infração do art. 117, XI, da Lei 8.112/90, deverá ser aplicada a pena de demissão, nos termos do art. 132, XIII, da Lei 8.112/90, **sob pena de responsabilização criminal e administrativa do superior hierárquico desidioso** (MS 15.437/DF, Rel. Ministro CASTRO MEIRA, PRIMEIRA SEÇÃO, DJe 26/11/2010).

10. Ordem denegada.

(MS n. 15.517/DF, relator Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, julgado em 9/2/2011, DJe de 18/2/2011.)

**(grifos nossos)**

Na jurisprudência colacionada podemos destacar alguns pontos de interesse. Primeiramente, o julgado destaca a necessidade de apuração da conduta veiculada apesar da não identificação do autor em face do poder-dever de autotutela da Administração Pública, mas ainda objetivando e dando destaque para o resguardo da imagem do denunciado, e inclusive apontando para o fato de que apesar da denúncia ser anônima, não se deve deixar de observar eventual ilicitude da prova, mas dando enfoque para as provas obtidas em investigação preliminar justamente decorrente da denúncia.

Outro ponto de interesse é destacar que se menciona o instituto da reconsideração, mas dessa vez utilizado pelo denunciado como forma de defesa, não possuindo a reconsideração, nesse caso, fundamento constitucional no Direito de Petição, mas sim no artigo LV, da Constituição da República, que assegura aos litigantes em processo administrativo o contraditório e a ampla defesa, sendo esse fundamento dos Recursos Administrativos, conforme já assinalado por Maria Sylvia Di Pietro<sup>42</sup>.

Ademais, destaque especial para a possibilidade de responsabilização do supervisor hierárquico desidioso em caso de não aplicação da pena o que, embora não constitua matéria desse trabalho a eventual aplicação de pena, não deve passar em branco por ressaltar a responsabilização decorrente do poder hierárquico.

Mais recentemente, o Superior Tribunal de Justiça reiterou em outros julgados os entendimentos ora destacados<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Rever Capítulo 2 – Controle na Administração Pública, item 2.2. Recursos administrativos

<sup>43</sup> ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. CERCEAMENTO DE DEFESA. NECESSIDADE DE PRODUÇÃO DE PROVAS. SÚMULA 7/STJ. PRECEDENTES. UTILIZAÇÃO DE PROVA EMPRESTADA. RESPEITO AOS PRINCÍPIOS DA AMPLA DEFESA E DO CONTRADITÓRIO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. INQUÉRITO CIVIL. ABERTURA COM BASE EM DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SÚMULA 83/STJ. INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. PRORROGAÇÃO DO PRAZO. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES DESTA CORTE E DO STF. PARTICIPAÇÃO DO MP EM TODOS OS PROCEDIMENTOS DE INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. DOSIMETRIA DAS PENAS. REVISÃO. SÚMULA 7/STJ. DIVERGÊNCIA JURISPRUDENCIAL. DESPICIENDO A ANÁLISE QUANDO APLICADO O ENTENDIMENTO PACÍFICO PELA ALÍNEA "A" DO PERMISSIVO CONSTITUCIONAL.

1. Cuida-se de ação civil pública, por improbidade administrativa proposta pelo Ministério Público Federal, objetivando a condenação por atos ímprobos, de ex-policia Rodoviário Federal, em decorrência de ter "continuamente deixado de praticar ato de ofício, liberando veículos indevidamente, deixando de lavrar multas e, eventualmente, cobrando, aceitando ou solicitando propina; além de ter defendido interesse ilegítimo de particular perante a Polícia Rodoviária Federal; de ter deixado de praticar ato de ofício em razão de interesse ou sentimento pessoal; de associação com outros policiais para a prática reiterada de atos de improbidade administrativa, em troca de vantagem ilícita" (fl. 1.164, e-STJ).

2. Não é possível o conhecimento do recurso especial quando visa reformar entendimento do Tribunal a quo pela desnecessidade de produção de prova, e o recorrente sustenta ter havido, com isso, cerceamento de sua defesa. Isso porque alterar a conclusão do julgador a quo pela desnecessidade da prova demandaria o reexame de fatos e provas, o que é vedado pela Súmula 7 do STJ. Precedentes:

3. É pacífico o entendimento do Superior Tribunal de Justiça quanto à legalidade da prova emprestada, quando esta é produzida com respeito aos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Precedentes. Súmula 83/STJ.

4. Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público. A instauração de inquérito civil é prerrogativa constitucionalmente assegurada ao Parquet, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

5. Nesse diapasão, a legislação atinente ao Ministério Público autoriza sua atuação ante o conhecimento de fatos que ensejem sua intervenção, irrelevante tratar-se de denúncia anônima. Precedentes.

Súmula 83/STJ.

6. A jurisprudência pacífica desta Corte e do Supremo Tribunal Federal é no sentido que é "possível a prorrogação do prazo de autorização para a interceptação telefônica, mesmo que sucessiva, especialmente quando o fato é complexo, a exigir investigação diferenciada e contínua" (HC 83.515/RS, Tribunal Pleno, Relator o Ministro Nelson Jobim, DJ de 4/3/05). Precedentes.

7. Do exame das razões do acórdão recorrido, conclui-se que o Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas e probatórias da causa, ao apreciar a controvérsia, a partir de argumentos de natureza eminentemente fática, afirmou que o Ministério Público participou de todo o procedimento de interceptação telefônica, acompanhando-o devidamente, manifestando-se em cada representação de prorrogação. Nesse caso, não há como aferir eventual violação sem que se reexamine o conjunto probatório dos presentes autos, tarefa que, além de escapar da função constitucional deste Tribunal, encontra óbice na Súmula 7 do STJ, cuja incidência é indubitosa no caso sob exame.

8. O Tribunal de origem, ao analisar as penalidades de acordo com o art. 12 da Lei 8.429/92, deu parcial provimento à apelação, apenas para afastar a condenação da perda da aposentadoria, mantendo, entretanto, as demais penas fixadas na sentença monocrática.

9. A jurisprudência desta Corte é uníssona no sentido de que a revisão da dosimetria das sanções aplicadas em ações de improbidade administrativa implica reexame do conjunto fático-probatório dos autos, o que esbarra na Súmula 7/STJ, salvo em hipóteses excepcionais, nas quais, da leitura do acórdão recorrido, exsurgir a desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, o que não é o caso vertente. Precedentes.

10. Quanto à divergência jurisprudencial, é despidendo sua análise, quando a matéria julgada pela alínea "a" do permissivo constitucional aplica o entendimento pacífico desta Corte, em todos os pontos tidos por divergentes pelo recorrente.

Recurso especial parcialmente conhecido e improvido.

(REsp n. 1.447.157/SE, relator Ministro Humberto Martins, Segunda Turma, julgado em 10/11/2015, DJe de 20/11/2015.)

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. AGRAVO INTERNO NO AGRAVO EM RECURSO ESPECIAL. ABERTURA DE INQUÉRITO CIVIL FUNDAMENTADO EM DENÚNCIA ANÔNIMA. POSSIBILIDADE. CONFIGURAÇÃO DO ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DOLO EVIDENCIADO. REVISÃO DE PENALIDADES. IMPOSSIBILIDADE.

1. Esta Corte já se manifestou no sentido de que a denúncia anônima não é óbice à instauração de inquérito civil por parte do Ministério Público, a quem compete a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis.

Com efeito, a existência de documento apócrifo não impede a respectiva investigação acerca de sua veracidade, porquanto o anonimato não pode servir de escudo para eventuais práticas ilícitas. Precedentes: AgInt no REsp 1.281.019/RJ, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, SEGUNDA TURMA, DJe 30/05/2017; REsp 1.447.157/SE. Rel. Ministro HUMBERTO MARTINS, SEGUNDA TURMA, DJc 20/11/2015.

2. A jurisprudência do STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a atuação do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/1992, ou pelo menos eivada de culpa grave, nas do artigo 10 (EREsp 479.812/SP, Rel. Ministro Teori Albino Zavascki, Primeira Seção, julgado em 25.8.2010, DJe 27.9.2010).

3. Segundo o arcabouço fático delineado no acórdão, restaram claramente demonstrados o enriquecimento ilícito e o dolo na conduta consistente em utilizar veículo oficial em benefício privado. Tal circunstância é suficiente para configurar o ato de improbidade capitulado no art. 9º da Lei nº 8.429/92.

4. A penalidade fixada pelo Tribunal de origem denota irrestrita correspondência com os atos ímprobos praticados. Assim, diante a inexistência de circunstância excepcional na qual se vislumbra desproporcionalidade entre o ato praticado e as sanções aplicadas, não há que se falar na revisão das penalidades aplicadas na presente ação de improbidade administrativa.

5. Agravo interno improvido.

(AgInt no AREsp n. 1.007.010/MG, relator Ministro Sérgio Kukina, Primeira Turma, julgado em 5/6/2018, DJe de 17/9/2018.)

No mesmo sentido tem se manifestado o Supremo Tribunal Federal:

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 PROIBIDADE 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. (MS 24369 MC/DF - DISTRITO FEDERAL, Relator(a): CELSO DE MELLO, decisão Liminar, julgado em 10/10/2002, Publicação DJ em 16/10/2002)

O julgado apresentado, apesar de remontar ao ano de 2002, traz importante análise quanto à possibilidade da denúncia anônima, reiterando o entendimento adotado pelo Superior Tribunal de Justiça no sentido de que a Administração possui dever de apuração, e o faz dando um importante destaque quanto à moralidade administrativa trazida pelo *caput* do artigo 37<sup>44</sup>, da Constituição da República. Apresenta assim um caso de colisão de direitos a ensejar o processamento da denúncia pela Administração.

Mas o Supremo Tribunal Federal já reiterou o entendimento quanto à possibilidade do recebimento de denúncia anônima em mais de uma oportunidade<sup>45</sup>, mas cumpre destacar aqui o julgado que segue, datado do ano de 2020:

<sup>44</sup> Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

<sup>45</sup> AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR – PAD. DENÚNCIA ANÔNIMA. PRÉVIA SINDICÂNCIA. POSSIBILIDADE. DEVER DA AUTORIDADE PÚBLICA DE APURAR IRREGULARIDADES. ARTIGO 143 DA LEI 8.112/1990. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ENRIQUECIMENTO ILÍCITO. ARTIGO 9º, VII, DA LEI 8.429/1992. CARACTERIZAÇÃO DO ILÍCITO ADMINISTRATIVO. SINDICÂNCIA PATRIMONIAL QUE CONSTATA DESPROPORCIONALIDADE NA EVOLUÇÃO PATRIMONIAL DO AGENTE PÚBLICO. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. PRESUNÇÃO RELATIVA DE ATO ILÍCITO. INEXIGIBILIDADE DE COMPROVAÇÃO DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. PENA DE CASSAÇÃO DE APOSENTADORIA. ART. 134 DA LEI 8.112/1990. CONSTITUCIONALIDADE. AUSÊNCIA DE IMPUGNAÇÃO ESPECÍFICA DOS

AGRAVO INTERNO NO RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. DIREITO ADMINISTRATIVO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. SERVIDOR PÚBLICO. DEMISSÃO. UTILIZAÇÃO DO CARGO PARA INDEVIDO PROVEITO PESSOAL E IMPROBIDADE. OBSERVÂNCIA DOS PRINCÍPIOS DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE DA PENA APLICADA. ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE DOLO. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. INCOMPATIBILIDADE COM A VIA MANDAMENTAL. AUSÊNCIA DE DIREITO LÍQUIDO E CERTO. NEGADO SEGUIMENTO AO RECURSO EM MANDADO DE SEGURANÇA. AGRAVO INTERNO DESPROVIDO. **1. O poder-dever de autotutela da Administração Pública impõe ao administrador a apuração de irregularidade praticada por servidor, ainda que a notícia advenha de denúncia anônima.** Precedentes. 2. O art. 132, IV, da Lei 8.112/1990, que disciplina a demissão do servidor que incorre em ato de improbidade administrativa, faz remissão às condutas tipificadas na Lei 8.429/1992, razão pela qual, nessa qualidade, podem ser processadas e punidas pela Administração Pública. Precedentes. 3. A via estreita do Mandado de Segurança não permite o exame da alegação de ausência de dolo na conduta praticada, em razão da necessidade de reexame do conjunto fático-probatório. 4. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido da desnecessidade de descrição pormenorizada das irregularidades em apuração na portaria de instauração de processo administrativo, providência que somente se impõe em momento posterior, qual seja, o do indiciamento do servidor. Precedentes. 5. Agravo interno DESPROVIDO. (RMS 34170 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 15/05/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-134 DIVULG 28-05-2020 PUBLIC 29-05-2020)

É importante trazer o referido julgado ao presente como forma de demonstrar que, apesar do avanço doutrinário e o decurso do tempo, o Supremo Tribunal Federal manteve posicionamento quanto à possibilidade do recebimento de denúncia anônima ensejar apuração da Administração e novamente reforça, tal qual já havíamos observado em julgados do Superior Tribunal de Justiça, o poder-dever de autotutela da Administração Pública, inclusive vinculando o servidor.

Capital também ressaltar que a autotutela de que falamos encontra previsão legal por alguns dispositivos como, por exemplo, pelo artigo 53, da já abordada Lei n.º 9.784, de janeiro de 1999<sup>46</sup>, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal.

---

FUNDAMENTOS DA DECISÃO AGRAVADA. AGRAVO INTERNO NÃO CONHECIDO. 1. O agravo interno deve impugnar especificadamente os fundamentos da decisão agravada, sob pena de não conhecimento do recurso, nos termos do artigo 932, III, c/c 1.021, § 1º, do CPC/2015. 2. O princípio da dialeticidade recursal impõe ao recorrente o ônus de evidenciar os motivos de fato e de direito suficientes à reforma da decisão objurgada, trazendo à baila argumentações capazes de infirmar todos os fundamentos do decisum que se pretende modificar. 3. In casu, o agravante não impugnou os fundamentos da decisão atacada, limitando-se a repisar as alegações veiculadas no recurso ordinário em mandado de segurança. 4. Agravo interno NÃO CONHECIDO. (RMS 34694 AgR, Relator(a): LUIZ FUX, Primeira Turma, julgado em 05/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-251 DIVULG 18-11-2019 PUBLIC 19-11-2019)

<sup>46</sup> Art. 53. A Administração deve anular seus próprios atos, quando eivados de vício de legalidade, e pode revogá-los por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos.

A autotutela também é sumulada pelo Supremo Tribunal Federal através da Súmula 473<sup>47</sup>, constituindo poder-dever de índole constitucional justamente por ser decorrência dos princípios da Administração Pública trazidos pelo *caput* do artigo 37, da Constituição da República. Possui, assim, não só os meios para rever seus atos, mas o dever de fazê-lo, o dever irrenunciável de agir se entender que seus atos ofendem os princípios norteadores da Administração.

Feres Saad (2016, p. 111-112), ao tratar do conceito de controle na Administração Pública no Direito Brasileiro, conceitua a autotutela como uma possibilidade que seria concedida à Administração Pública de tomar medidas para resguardar os direitos próprios da pessoa administrativa ou deveres que guardem relação com sua competência. O que ocorre é que Feres Saad aponta a autotutela como uma possibilidade, enquanto que, como vimos, esta constitui um poder-dever.

Isso se dá porque Feres Saad faz uma distinção irreconciliável entre autotutela e controle da Administração, defendendo que a primeira incide no desempenho de competências hierárquicas, supondo medidas de correção de sua atuação que decorram do próprio agente ou de seu superior hierárquico vinculadas a pressupostos de juridicidade e competência da atividade administrativa, enquanto o controle seria atividade vinculada, impossibilitando nova integração de vontade dos agentes (2016, p. 112).

Coadunamo-nos com as conclusões de Feres Saad no que se refere à autotutela, tornando importantes seus apontamentos para os presentes estudos, mas discordamos de sua classificação da autotutela enquanto “possibilidade”. Isto porque em nosso entender a autotutela não é apartada das formas de controle da Administração. Ao contrário, é indissociável dessas.

Explicamos: ao apontar que a autotutela decorre da correção de atuação, de ato do próprio agente ou de superior hierárquico, estamos colocando-a dentro da correção que se dá pela estrutura e pelo poder hierárquico, pois ela não é decorrente de uma provocação externa, o que a insere invariavelmente numa forma de controle interno.

Disso decorre que, apesar de os julgados colacionados e reiterados pelas Cortes superiores admitirem a denúncia anônima por ensejar um poder-dever da Administração de apurar e analisar os fatos trazidos ao seu conhecimento em face e por imposição da autotutela, essas não se correlacionam.

---

<sup>47</sup> A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial.

Sendo a denúncia e a denúncia anônima formas das quais se utilizam os administrados para provocar a autotutela da Administração, não decorrendo de outro Poder ou órgão constitucional independente, enquanto formas de participação popular, não podem ser senão instrumentos de controle popular.

Mas isso não significa que as conclusões sobre sua possibilidade não estejam corretas, bem como seu embasamento constitucional. Ao menos no que enseja o processamento pela Administração. O que contestamos são suas premissas.

Denúncia não é autotutela, mas também enseja uma atuação positiva em decorrência do poder hierárquico, pois este é o único meio apto a ensejar seu devido prosseguimento. E, igualmente, possui fundamento no *caput* do artigo 37 da Constituição da República, pois são justamente os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade e da eficiência que irão guiar a atuação do poder hierárquico.

Ademais, o § 3º do mesmo dispositivo constitucional traz previsão expressa da necessidade de participação popular na Administração Pública:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

- I - as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral, asseguradas a manutenção de serviços de atendimento ao usuário e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços;
- II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;
- III - a disciplina da representação contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na administração pública.

Assim, pela leitura do colacionado § 3º, do artigo 37, da Constituição da República, importante destacar que, como é possível observar especialmente pelos incisos I e III do mesmo, a participação popular e a denúncia, enquanto instrumentos da participação popular, cabem, como já foi anteriormente apontado, contra irregularidades. Mas também especifica a possibilidade de seu manejo contra o exercício negligente ou abusivo de cargo e demais questões relacionadas ao serviço público em geral, observando os Princípios da Administração dispostos no *caput* do mesmo artigo 37, da Constituição da República. Trataremos de maneira detida e pormenorizada sobre a diferenciação e relação entre irregularidades, ilegalidades, negligência e abuso de poder mais adiante.

Apresentadas as características da denúncia e da denúncia anônima e suas normativas, levantada a questão e o tratamento dado até o momento quanto à vedação constitucional ao

anonimato neste caso específico, adentremos agora no estudo comparativo desses institutos com relação aos Direitos Fundamentais pertinentes à sua elucidação para que questões que ainda se mostrem em aberto possam ser devidamente esclarecidas e possamos, ao fim e ao cabo, chegar até o objetivo a que nos propusemos.

### 3.3. Denúncia anônima como manifestação da Liberdade de Expressão

Antes de adentrarmos precisamente na análise do instituto da denúncia anônima enquanto manifestação da liberdade de expressão, necessário lembrarmos a distinção feita no “Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, secção 1.6. Liberdade de Expressão”, do presente estudo, quanto à liberdade de expressão e a livre manifestação do pensamento.

Conforme apontado anteriormente, ao tratarmos de Liberdade de Expressão, estamos nos referindo à Liberdade de Expressão *lato sensu*, sendo aquela que abarca a Liberdade de Expressão *stricto sensu*, enquanto a que se presta à exteriorização do *animus* humano, e a Livre Manifestação do Pensamento, que é por sua vez aquela que traduz a atividade intelectual e os produtos dela decorrentes.

Estamos então nos debruçando sobre a Liberdade de Expressão enquanto Direito Fundamental apto a garantir e viabilizar o exercício das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, bem como sua possível exteriorização.<sup>48</sup>

Inicialmente, parece fácil perceber uma identificação imediata que se pode ter entre a denúncia anônima e a Liberdade de Expressão. Contudo, imperioso analisar comparativamente os conteúdos e as características já apontadas desses dois institutos para entendermos como eles se relacionam e eventualmente sustentam e justificam.

Vale lembrar que definimos aqui a Liberdade de Expressão *lato sensu* como:

Direito Fundamental, do qual é possuidor qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, física ou jurídica, apto a exigir do Estado uma conduta negativa de abstenção e uma conduta prestacional para garantir e viabilizar o exercício das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, dotadas ou não de conteúdo valorativo, e a faculdade de exteriorizá-las a outrem ou ao coletivo. (p. 36)

No mesmo sentido, identificamos a denúncia anônima como sendo a denúncia de suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública, ou seja,

---

<sup>48</sup> Rever Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, secção 1.6. Liberdade de Expressão.

ocorrida no próprio âmbito administrativo, e dirigida à própria Administração Pública, além de, obviamente, de maneira anônima.

Cabe-nos então destrinchar a conceituação de Liberdade de Expressão agora à luz do instituto da denúncia anônima.

O primeiro conteúdo que evidenciamos é o caráter universal da Liberdade de Expressão, o qual decorre diretamente da característica intrínseca de universalidade da qual são dotados os Direitos Fundamentais.

Temos que essa característica se apresenta em total consonância com o disposto no instituto da denúncia anônima, visto que, pela sua própria natureza de anonimato, não haveria sequer possibilidade de empecilho de qualquer espécie ao seu exercício por eventual questionamento à sua legitimidade ativa, vez que a universalidade se mostra inerente e indissociável ao próprio instituto.

A situação se mostra mais complexa quando tratamos da exigência de uma conduta negativa, de abstenção, somada à uma conduta prestacional por parte do Estado.

Complexa, mas também facilmente transponível. Isso porque, “com os chamados direitos fundamentais de primeira geração, o que se espera é uma abstenção. Cria-se uma esfera de liberdade, para cuja ocorrência se reivindica o afastamento do Estado” (NUNES JUNIOR, 2021).

A denúncia anônima possui assim, junto com a Liberdade de Expressão, um caráter essencialmente ligado à primeira geração dos Direitos Fundamentais, exigindo que o Estado não obste a manifestação do administrado quanto à irregularidade identificada no âmbito administrativo. É, assim, um direito negativo de liberdade.

Mas não apenas. Tal qual observamos no Capítulo 1.1.1. de nossos estudos, acompanhando a evolução da concepção e abrangência dos Direitos Fundamentais, a denúncia anônima não se limita a exigir uma conduta de abstenção que proteja apenas a liberdade de denunciar. Mas, tal qual a Liberdade de Expressão, avança em seu campo de atuação e exige do Estado a referida conduta prestacional.

Como observamos, a Liberdade de Expressão possui esse caráter de exigência prestacional ao Estado no sentido de viabilizar e garantir os meios para seu efetivo e livre exercício.

Já a denúncia anônima exige essa conduta prestacional ao acarretar que da denúncia sejam tomadas medidas pelo Poder Público no sentido de garantir sua apuração e eventual correção e/ou responsabilização.

Aí sim surge uma divergência entre os dois institutos. Embora ambos acompanhem a evolução dos Direitos Fundamentais, exigindo uma conduta negativa e ativa do Estado, ambas acabam diferindo e se dissociando quanto a qual seria a natureza e a característica de tal conduta ativa.

Daí surge outro ponto do conteúdo da Liberdade de Expressão que analisaremos agora, qual seja, a exigência de conduta prestacional para garantir e viabilizar o exercício das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação.

Novamente, sem temor de parecermos repetitivos, denúncia trata da apresentação por particular de notícia à Administração Pública relatando suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública.

Tal conduta não parece se enquadrar no exercício de atividade artística, cujo delimitação constitucional e jurídica ainda se apresenta um pouco vaga e imprecisa, sem grande aprofundamento na doutrina pátria, de maneira que podemos nos valer do estudo do direito comparado para elucidar tal questão.

Nesse sentido, o Tribunal Constitucional Alemão, em 1971, ao analisar o caso Mephisto (BVERFG 30, 173), que trata da edição do livro “Mephisto – Romance de uma Carreira” de Klaus Mann, proibido por ser inspirado na vida do ator Gustav Gründgens, apoiador do regime Nazista (SCHWABE, 2005, p. 495-496), teceu importantes parâmetros para a delimitação da atividade artística, os quais ora destacamos e nos coadunamos:

O âmbito da vida “arte” deve ser definido por meio das características estruturais próprias a ela e moldadas por sua essência. Delas deve partir a interpretação do conceito de arte da Constituição. O essencial da atividade artística é a criação livre, na qual as impressões, experiências, vivências do artista são trazidas à exposição direta pelo *Medium* de uma certa linguagem das formas. Toda a atividade artística é um entrelaçamento de processos conscientes e inconscientes que não podem ser dissolvidos racionalmente. Na criação artística atuam conjuntamente intuição, fantasia e compreensão da arte; não é primariamente comunicação, mas expressão, a expressão mais direta da personalidade individual do artista.

A garantia da liberdade artística abrange de igual modo tanto o “âmbito do obra” quanto o “âmbito do efeito” da criação artística. Ambos os âmbitos formam uma unidade indissolúvel. Não apenas a atividade artística (âmbito do obra), mas, além disso, a apresentação e a divulgação da obra de arte são objetivamente necessárias para o encontro com a obra como um processo específico da arte (...). (SCHWABE, 2005, p. 497)

De toda essa delimitação do Tribunal Constitucional Alemão buscando traçar os limites e exprimir o conteúdo do que entendemos como atividade artística, fundamental entendermos e destacarmos que o cerne dessa atividade reside precisamente na sua qualidade de expressão

dos processos conscientes e inconscientes que expressam precisa e diretamente a personalidade do próprio artista.

Ao confrontarmos tal entendimento de atividade artística com a atividade da denúncia, vemos que estas não podem guardar entre si relações de semelhança. Por meio da denúncia o que se tenta exprimir não são e não podem ser de maneira alguma produtos de processos inconscientes e nem mesmo conscientes que se prestem, ao fim e ao cabo, expressar a personalidade do denunciante, vez que se prestam a veicular irregularidade no âmbito da Administração, temática que não é passível de valoração de processos internos, sob pena de tumultuar e inviabilizar a atuação pública. Desnecessário destacar que essa situação se torna ainda mais impraticável diante da denúncia anônima.

A atividade científica, por outra baila, compreende vasto e crescente campo da pesquisa jurídica, ao qual não nos cabe adentrar agora, atentando-nos apenas para sua caracterização. Para tanto, podemos brevemente nos afastar das delimitações jurídicas e definirmos que atividade científica trata justamente da atividade de observação e experimentação, por métodos próprios, da qual decorrem as formulações científicas *per se* e o conhecimento científico.

Tal entendimento decorre do próprio conceito de ciência que, nas palavras de Odília Fachin:

ela se trata de uma busca, uma investigação contínua e incessante de soluções e explicações para problemas propostos [...] a ciência é constituída pela observação sistêmica dos fatos. Por meio da análise e da experimentação, extraem-se resultados que passam a ser validados universalmente. (2006, p. 20)

O Supremo Tribunal Federal já se pronunciou quanto à atividade científica enquanto corolário da Liberdade de Expressão quando do julgamento de Ação Direta de Inconstitucionalidade de dispositivo da Lei de Biossegurança (Lei n.º 11.105, de 24 de março de 2005), sobre pesquisas com células-tronco embrionárias, o qual colacionamos o presente trecho:

VII - O DIREITO CONSTITUCIONAL À LIBERDADE DE EXPRESSÃO CIENTÍFICA E A LEI DE BIOSSEGURANÇA COMO DENSIFICAÇÃO DESSA LIBERDADE. O termo "ciência", enquanto atividade individual, faz parte do catálogo dos direitos fundamentais da pessoa humana (inciso IX do art. 5º da CF). Liberdade de expressão que se afigura como clássico direito constitucional-civil ou genuíno direito de personalidade. Por isso que exigente do máximo de proteção jurídica, até como signo de vida coletiva civilizada. Tão qualificadora do indivíduo e da sociedade é essa vocação para os misteres da Ciência que o Magno Texto Federal abre todo um autonomizado capítulo para prestigiá-la por modo superlativo (capítulo de nº IV do título VIII). A regra de que "O Estado promoverá e incentivará o desenvolvimento científico, a pesquisa e a capacitação tecnológicas" (art. 218, caput) é de logo complementada com o preceito (§ 1º do mesmo art. 218) que autoriza a edição de

normas como a constante do art. 5º da Lei de Biossegurança. A compatibilização da liberdade de expressão científica com os deveres estatais de propulsão das ciências que sirvam à melhoria das condições de vida para todos os indivíduos. Assegurada, sempre, a dignidade da pessoa humana, a Constituição Federal dota o bloco normativo posto no art. 5º da Lei 11.105/2005 do necessário fundamento para dele afastar qualquer invalidade jurídica (Ministra Cármen Lúcia). (ADI 3510, Relator(a): AYRES BRITTO, Tribunal Pleno, julgado em 29/05/2008, DJe-096 DIVULG 27-05-2010 PUBLIC 28-05-2010 EMENT VOL-02403-01 PP-00134 RTJ VOL-00214-01 PP-00043)

Na atividade de denúncia, não se exercita atividade científica e tampouco pesquisa ou capacitação tecnológica, nem se utiliza de método e experimentação. No máximo pode valer-se da observação, que por si não constitui qualquer atividade científica.

Portanto, não precisamos nos alongar em demonstrar que a denúncia e mais especificamente a denúncia anônima não guardam qualquer relação com as atividades científica e artística, vez que tais conclusões, conforme evidenciado, podem ser demonstradas em cognição sumária e de pronto.

Quanto à atividade intelectual, igualmente não se mostra fácil demonstrar de pronto sua conceituação, mas podemos nos utilizar de algumas referências ao seu exercício constantes na legislação.

O Código Civil faz tal referência ao tratar do Direito de Empresa, através do parágrafo único do artigo 966, que assim dispõe:

Art. 966. Considera-se empresário quem exerce profissionalmente atividade econômica organizada para a produção ou a circulação de bens ou de serviços.

Parágrafo único. Não se considera empresário quem exerce profissão intelectual, de natureza científica, literária ou artística, ainda com o concurso de auxiliares ou colaboradores, salvo se o exercício da profissão constituir elemento de empresa.

Desse dispositivo podemos extrair algumas observações. A primeira é que a atividade intelectual não se dissocia do exercício das atividades científica e artística, embora a elas não se resuma.

Ademais, é exercida exclusivamente por indivíduo, não podendo ser realizada por empresa, ainda que esteja a serviço desta. Não podendo ser exercida por empresa, sendo de atribuição exclusiva do indivíduo, enquanto pessoa física, já percebemos o primeiro impedimento para sua manifestação enquanto denúncia, vez que esta pode ser realizada por qualquer pessoa, física ou jurídica, apesar desta diferenciação não se mostrar relevante na prática no que concerne à denúncia anônima por razões inequívocas decorrentes da natureza do anonimato.

Pode-se argumentar que poderia ser realizada por sociedades simples<sup>49</sup>, disciplinadas nos artigos 982, 983 e 997 a 1038, do Código Civil, sendo aquelas que não exercem atividade empresarial e sim destinadas aos profissionais que desenvolvem atividade intelectual, mas, igualmente, restaria presente a vedação às demais pessoas jurídicas, incompatível com o instituto da denúncia.

Não bastasse tal impedimento, temos também que a atividade intelectual, embora não conceitualizada, como vimos, por sua natureza e por seu tratamento legal constitui a atividade decorrente de conhecimentos inerentes ao indivíduo mediante o qual se busca ao fim e ao cabo a produção de bem de qualquer ordem, material ou imaterial, ou a aplicação de métodos e conhecimentos a caso ou situação específica com o intuito de dar a ela solução ou nela produzir interferência.

É assim, novamente, atividade que decorre diretamente da personalidade e dos direitos de personalidade. No caso de uma denúncia, embora a atividade intelectual possa ser aplicada para sua elaboração e/ou identificação e caracterização, não se pode extrair que seja dela decorrente intrinsecamente. Nem tampouco dela dependente. Apesar da possibilidade de dela, seus conceitos, métodos e conhecimentos agregados fazer uso.

Também é possível identificar uma outra faceta da atividade intelectual que, embora não se dissocie e contrarie a ora apresentada, cuida mais diretamente daquela ligada à liberdade de pensamento e manifestação do pensamento. Dela, porém, trataremos mais detidamente à frente.

Uma vez observado que a denúncia, enquanto manifestação do Direito Fundamental de Liberdade de Expressão, não decorre da liberdade e garantia ao exercício das atividades intelectual, artística e científica, somente poderia decorrer então da liberdade de comunicação, a qual analisaremos a seguir por esse prisma sob pena de deixarmos uma lacuna no percurso dos presentes estudos. Mas a qual identificaremos de pronto também não ser o caso.

Liberdade de comunicação, ou o direito de comunicação, constitui “o conjunto das normas gerais e cogentes que regulam a existência e a atuação dos meios de comunicação” (COSTELLA, 1976<sup>50</sup> apud NUNES JUNIOR, 2011, p. 43).

---

<sup>49</sup> Mais sobre o tema em: ROVAI, Armando Luiz. Contrato social. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Comercial. Fábio Ulhoa Coelho, Marcus Elidius Michelli de Almeida (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/247/edicao-1/contrato-social>

<sup>50</sup> COSTELLA, Antônio F. Direito da Comunicação. São Paulo, Revista dos Tribunais, 1976.

Já encontrava previsão no artigo 11, da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, nos seguintes termos: “A livre comunicação dos pensamentos e das opiniões é um dos mais preciosos direitos do Homem; todo o cidadão pode, portanto, falar, escrever, imprimir livremente, respondendo, todavia, pelos abusos desta liberdade nos termos previstos na Lei”.

Já Nunes Júnior destaca seu caráter duplo, respeitando, ao mesmo tempo, “a preservação da opinião, da expressão e da informação, quando exteriorizadas através de um meio de comunicação de massa, e, de outro lado, se refere à integração jurídica da existência e do funcionamento desses meios de comunicação” (2011, p. 43).

Percebe-se que inicialmente, quando da Declaração dos Direitos do Homem, em 1789, o direito à comunicação apresentava um prisma mais individual, como o direito do indivíduo de externar suas opiniões. Atualmente, entretanto, passa a dar enfoque e cuidar do direito de externar e veicular opinião e conteúdo através de meios de comunicação de massa.

Não se confunde com o direito de informação, contudo, que trata do direito de se informar, de ser informado e de informar. Sobre esses, Nunes Júnior esclarece:

O direito de informar consiste basicamente na faculdade de veicular informações, ou, assumindo outra face, no direito a meios para transmitir informações, como, *verbi gratia*, o direito a um horário no rádio ou na televisão. O direito de se informar consiste na faculdade de o indivíduo buscar as informações desejadas sem qualquer espécie de impedimento ou obstrução. Por fim, o direito de ser informado remete à faculdade de ser mantido integral e corretamente informado. (2011, p. 44)

Tampouco se confunde com a liberdade de imprensa, ou de informação jornalística, que decorre do direito de informação, constituindo a possibilidade de o cidadão produzir ou obter fontes para se informar, sem interferência estatal, de notícia e informação relevante para sua existência e convivência social, bem como dos juízos que sobre ela recaem.

Nesse sentido, valendo-se novamente das lições de David Araújo e Nunes Júnior, temos que “a informação jornalística é composta pela notícia e pela crítica. Aquela traduz a divulgação de um fato cujo conhecimento tenha importância para o indivíduo na sociedade em que vive. A crítica designa a opinião, o juízo de valor, que recai sobre a notícia” (2021, p. 178).

O que os diferencia da liberdade de comunicação, ou da atividade de comunicar enquanto elemento da Liberdade de Expressão, é que a liberdade de imprensa e o direito de comunicação constituem meios aptos a garantir e proteger a própria da Liberdade de Expressão, enquanto a atividade e a liberdade de comunicação possuem uma preocupação com os meios para tanto.

Isso ocorre porque, com o desenvolvimento e expansão dos meios de comunicação, tornou-se evidente que, para garantir de fato a Liberdade de Expressão, necessário seria garantir os instrumentos para tanto e instrumentos igualitários e democráticos.

Trata justamente da necessidade de uma conduta ativa do Estado, de uma conduta prestacional, atuando para garantir o exercício da Liberdade de Expressão em sua dimensão objetiva, positivada inclusive no artigo 220, § 5º, da Constituição da República, conforme já tratado nos presentes estudos quando nos debruçamos mais atenta e detidamente em relação ao conteúdo da Liberdade de Expressão e a seus sujeitos, sendo decorrente em essência da própria atividade democrática.<sup>51</sup>

Ressalta-se, conforme também já foi explanado, que tal faceta não obriga qualquer meio de comunicação a vincular conteúdo proveniente das atividades e produtos decorrentes da expressão, mas garante uma gama livre e diversa de meios para tanto, com diferentes enfoques, opiniões, ideologias e valores.

Difícil tratar da temática da diversificação democrática dos meios de comunicação no Brasil, visto o permanente debate sobre o monopólio e o enraizamento de tais meios que asfixiariam a liberdade democrática e artística, mas fato é que tal objetivo deve ser perseguido, inclusive por previsão e imposição constitucional, como demonstramos. Essa temática, porém, é objeto de uma série de estudos e debates aos quais não nos cabe e não temos pretensão de mergulhar no momento, sob pena de nos desviarmos de nosso objeto de estudo.

Com esse objetivo em mente, apontamos que a atividade de comunicação decorrente da Liberdade de Expressão não pode guardar qualquer relação com a denúncia sobre a qual nos debruçamos. Poderia, sim, ter relação com denúncia na terminologia vulgar, até resguardada pelo anonimato, mas não com a denúncia destinada a denunciar pretensa irregularidade no exercício da função administrativa e, principalmente, à Administração.

Isso posto, também encontramos uma nova barreira: a vedação ao anonimato, exigência trazida pelo próprio inciso IV, do artigo 5º, da Constituição da República. Tal dispositivo trata da faceta da Liberdade de Expressão *lato sensu*, que cuida da Livre Manifestação do Pensamento.

A Livre Manifestação do Pensamento, vale recordar, se põe a traduzir a atividade intelectual e os produtos dela decorrentes. Portanto, cuida da exteriorização da atividade intelectual enquanto processo interno, que não seria passível de regulamentação, mas, uma vez exteriorizada, transmuta-se em opinião. A partir desse ponto se coloca a vedação ao anonimato.

---

<sup>51</sup> Tema abordado no Capítulo 1 – Direitos e Garantias Fundamentais, item 1.6. Liberdade de Expressão, subitem 1.6.3. Conteúdo.

Essa atividade intelectual de que tratamos agora constitui aquela que cuida de um processo interno, uma formação da opinião, como apontamos. Para essa formação de opinião, são necessários justamente e em grande parte as liberdades de informação anteriormente apontadas, que, como também destacamos, se prestam a garantir a Liberdade de Expressão *lato sensu*.

Esse processo interno é, portanto, exteriorizado como opinião, pela liberdade de opinião, que encontra previsão expressa no artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 10 de dezembro de 1948, na ONU, nos seguintes termos: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.”

Aparentemente a liberdade de opinião acaba aparecendo como direito específico, não abarcado pela Liberdade de Expressão, mas, como já identificamos, trata-se de uma falsa dicotomia, pois a Liberdade de Expressão aí posta cuida da Liberdade de Expressão *stricto sensu*, enquanto a liberdade de opinião está englobada pela Liberdade de Expressão *lato sensu*, em sua vertente que decorre da Livre Manifestação do Pensamento.

Esta, por sua vez, abarca o processo interno de formação de opinião através da atividade intelectual, por ventura externada por meio da opinião.

O instituto da denúncia anônima somente poderia decorrer, então, dessa faceta da Liberdade de Expressão. Ela seria fruto da atividade intelectual enquanto processo interno, sendo, por fim, externada enquanto opinião.

Então voltamos à questão que nos está colocada: a vedação ao anonimato. Vedação ao anonimato imposta justamente à Livre Manifestação do Pensamento, mas em parte, como veremos.

No que tange à atividade intelectual, não se pode falar em vedação ao anonimato. Não há como se pensar em vedação ao processo interno de formulação de opinião nem tampouco vedação ao anonimato no que se refere ao recebimento de informações e ao direito de se informar, primeiramente porque estas se encontram protegidas pela vedação à censura, prevista no inciso IX, do artigo 5º, da Constituição da República, justamente quando falamos da Liberdade de Expressão *stricto sensu*, bem como no parágrafo 2º, do artigo 220, que reforça a ideia ao definir que:

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)  
§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

E ainda que assim não fosse, que esse processo não encontrasse guarida constitucional, impensável imaginar qualquer vedação aos processos individuais internos do sujeito, ainda mais em anonimato, vez que, se não externadas, anônimas sempre são.

O que é vedada então, logicamente, é a opinião anônima. Se a denúncia anônima é então a opinião exteriorizada, ela é igualmente inconstitucional por previsão expressa do inciso IV, do artigo 5º, da Constituição da República.

Aí podemos alegar que tal questão já foi superada pela própria jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça, aqui colacionadas anteriormente, que entenderam pela constitucionalidade da denúncia anônima.

Pretensamente, o que se observaria seria uma colisão entre normas constitucionais a justificar o recebimento e abertura de processo de investigação com base em denúncia anônima. Podemos falar em colisão de normas entre o *caput* do artigo 37, da Constituição da República, que, ao tratar da Administração Pública, define que “a Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...)”, e os direitos à honra e à imagem, resguardos pelo inciso X, do artigo 5º, também da Constituição da República: “são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurado o direito a indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação”.

Ocorre que em momento nenhum foi colocado o debate quanto à pretensa colisão entre essas e outras normas, ou entre direitos e princípios constitucionais. Nem tampouco por qualquer controle de convencionalidade. O fato é que os tribunais superiores entenderam o cabimento da denúncia anônima para ensejar atividade prestacional da Administração no sentido de dar andamento às apurações das condutas lá imputadas, mas aí se limitou, não expondo em momento nenhum que em determinada situação concreta a vedação ao anonimato perderia precedência diante de outro direito.

Ademais, também não se manifestou sobre a constitucionalidade da denúncia anônima em si, apenas assegurando repetidamente que os fatos nela constantes não podem ser ignorados em decorrência do meio pela qual foram veiculados.

Então, restando até o momento a vedação ao anonimato intocada enquanto exigência constitucional, cabe-nos fazer outras ponderações para tentarmos compreender por que razão a denúncia anônima segue como instituto amplamente utilizado e aceito no direito pátrio e igualmente em outros sistemas jurídicos. Para tanto, antes de obtermos respostas e podermos

tirarmos qualquer conclusão válida, devemos nos atentar agora a outro direito aqui amplamente estudado, o Direito de Petição, bem como este poderia guardar relação com a denúncia anônima.

### **3.4. Denúncia anônima como manifestação do Direito de Petição**

Importante recordar que definimos aqui o Direito de Petição como:

Direito público subjetivo irrenunciável, dirigido à defesa de direitos individuais ou coletivos, mediante invocação da atenção estatal, de maneira escrita e informal, independente do pagamento de taxas, para que o ente público, dotado de poder hierárquico, através de seus agentes, tome providências para informar, corrigir seus atos ou punir seus agentes em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal do servidor omissor. (p. 41)

Cabe-nos agora reanalisar tal conteúdo com enfoque para as características e realidades do instituto da denúncia anônima.

Inicialmente, vamos tratar do conteúdo veiculado pela denúncia anônima, qual seja, irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública. Quando analisamos o Direito de Petição, percebemos que em sua conceituação não há qualquer menção à irregularidade, de maneira que nos cabe entender se esta se incluiria nos casos abarcados pelo Direito de Petição aptos a ensejar providências do ente público. Esses casos são, como apontado, casos de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder.

Por mais óbvio que seja, não podemos deixar de ressaltar que algo irregular é o oposto de regular, de maneira que ou bem algo é regular ou bem é irregular. Nesse sentido, algo irregular, no âmbito da Administração Pública, é aquilo que se dá sem observância às normas e aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração e a conduta de seus agentes.

Não nos cabe adentrar nas normas que regem a atuação dos agentes públicos, vez que constituem uma miríade e só poderiam e se fariam úteis mediante análise de caso concreto. Contudo, cabe novamente fazer apontamentos sobre os princípios constitucionais concernentes à Administração Pública, colacionados no *caput* do artigo 37, da Constituição da República, ou seja, a legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Sendo necessário que o agente público se guie por tais princípios em sua atuação, necessário concluir que por irregularidade podemos entender qualquer conduta que não os

observe, abrindo assim uma grande gama de possibilidades para se entender uma conduta como irregular.

O que nos cabe então observar é se qualquer conduta irregular poderia ser caracterizada como caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder, vez que, se a resposta for negativa, não poderia a denúncia anônima possuir natureza jurídica de Direito de Petição, pois seu conteúdo seria mais abrangente que esse.

Fácil notar o contrário: que afronta a direitos, ilegalidade e abuso de poder são todas irregularidades, ao menos quando tratamos do âmbito da Administração Pública. Mas demonstrar o oposto se mostra mais complexo e demanda nossa atenção de maneira mais aprofundada.

Pois bem; irregularidades que se consubstanciem em ilegalidades ou abuso de poder possuem um vasto leque de possibilidades, mas são adstritas aos casos normatizados, o que não encerra por si só as hipóteses de irregularidades na função pública.

Assim, todas as demais irregularidades teriam que ser encaradas como afronta a direitos. Mas não são todos os direitos que nos cabe analisar, vez que qualquer direito afrontado pela Administração Pública fere mortalmente seus princípios. Princípios da Administração Pública, como vimos, são deveres de conduta e de observância obrigatória pelos agentes públicos, mas não só, para os administrados constituem sim um direito.

Explicamos: qualquer pessoa, física ou jurídica, tem o direito de requerer que a Administração Pública observe seus princípios norteadores. Os princípios da Administração Pública são, portanto, direitos objetivos, enquanto se prestam a garantir e assegurar conduta mediante previsão expressa, mas também geram um direito subjetivo a toda e qualquer pessoa de garantir que a Administração assim se porte.

Direito subjetivo constitui nessa seara um instrumento de persecução e manutenção dos objetivos e anseios fundamentais do Estado Democrático de Direito enquanto prerrogativa de qualquer pessoa, física ou jurídica, em face do Poder Público (ABBOUD, 2012).

O que decorre dessa aparentemente simples, mas fundamental e profícua conclusão, é que toda e qualquer afronta a direito afronta consequentemente os princípios da Administração Pública, sendo, portanto, irregular, e vice-versa, toda irregularidade ocorrida no âmbito da Administração é uma afronta ao direito subjetivo de qualquer pessoa de ver a Administração portar-se e guiar-se de acordo com seus princípios constitucionais.

Logo, toda irregularidade eventualmente veiculada por denúncia anônima acaba por ser abarcada nas hipóteses de exercício do Direito de Petição, vez que todas irregularidade praticada no exercício ou vinculada à função pública fere direito subjetivo, ressalta-se, seja

afrontando direito individual ou coletivo, vez que não se pode conceber que alguém só pode querer que a Administração se guie pelos seus princípios na atuação para consigo, mas sim na atuação para com todos, individual ou coletivamente.

Isso posto, passemos para outro ponto do conteúdo da denúncia anônima para podermos confrontá-la com o Direito de Petição, identificando sua destinação e seu recebimento.

Com esse objetivo, lembremos que a denúncia anônima trata somente de irregularidades ocorridas no âmbito da Administração Pública. O Direito de Petição, por sua vez, não fala explicitamente de casos ocorridos no âmbito da Administração Pública, mas a conclusão é óbvia. Inicialmente por sua historicidade, enquanto direito do indivíduo perante o Estado, tratando diretamente da relação do Estado com o indivíduo. Mas também pela análise de pronto de seu conteúdo, que exige que o ente público tome providências para informar, corrigir seus atos ou punir seus agentes, não fazendo e não podendo fazer referência a qualquer conduta de terceiros ou se imiscuindo na relação de particulares, mas sendo adstrito ao Estado e às questões do Estado. Consequentemente, trata de irregularidades ocorridas no âmbito da Administração Pública.

Da mesma maneira, a denúncia anônima é essencialmente dirigida à Administração Pública, enquanto o Direito de Petição busca invocar a atenção estatal, sendo o ente público dotado de poder hierárquico indubitavelmente seu sujeito passivo.

Dito isso, imperioso pensar nas consequências decorrentes. Se a denúncia anônima, caso procedente o quanto nela veiculado, provoca necessariamente a autocorreção da Administração, por certo se espera uma alteração na conduta do agente público ou que esse informe o quanto solicitado para fins de esclarecimento, podendo neste caso não haver uma alteração do ato, mas certamente uma correção, vez que não observado corretamente o princípio da publicidade, ou que esse corrija seu ato irregular.

Tais possibilidades se espelham perfeitamente nas consequências necessárias ao Direito de Petição, mas esse prevê ainda outra conduta possível: a punição de seus agentes. Tal punição, como já vastamente exposto, decorre do poder hierárquico. Ora, uma vez levada uma irregularidade ao conhecimento do Poder Público, não pode este tomar outra atitude que não seja a de, após a devida apuração, uma vez identificada a ilegalidade, por ação ou omissão, culposa ou dolosamente, punir o agente, podendo inclusive tal conduta ser identificada como caracterizadora de improbidade administrativa, enquanto ilegalidade eivada de dolo ou culpa grave por parte do agente.

Observe-se: uma vez identificada ilegalidade. Aí se faz uma pontuação importante, a responsabilização do agente somente se dará se a irregularidade for consubstanciada e subsumida em ilegalidade.

Nada disso impede, muito pelo contrário, que o ato irregular seja corrigido, novamente por imposição do poder hierárquico, sob pena de aí sim a omissão da autoridade imediatamente responsável constituir ilegalidade.

Das explanações até o momento apresentadas, não nos restaria dúvida de que a denúncia anônima possuiria natureza jurídica de Direito de Petição, mas, como vimos, a divergência jurisprudencial e doutrinária é densa e constantemente aponta para a natureza jurídica de Liberdade de Expressão.

Então, vamos nos deter um momento para identificar pormenorizadamente o instituto da denúncia anônima sob a égide do Direito de Petição por todos os prismas abordados nos presentes estudos para que somente então possamos chegar a uma conclusão segura e que se preste à análise do instituto ora abordado.

Denúncia anônima constitui então a apresentação por particular de notícia à Administração Pública relatando suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública, pela qual não é possível conhecer de quem a produziu pelo teor constante na própria denúncia e/ou mesmo por cognição sumária.

Por seus objetivos, temos que ela se insere em uma forma de controle da Administração Pública, pois se presta ao reexame de uma atividade enquanto um processo de correção ou prevenção de eventuais desvios, reorientando e corrigindo ato do ente público, pelo próprio, mediante critérios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Contudo, não se pode assemelhar a uma modalidade de controle interno, vez que não cuida de controle da própria Administração sobre seus atos. Não pode, novamente, ser classificada como forma de autotutela, apesar de ensejar a autocorreção da Administração enquanto um poder-dever de apurar e analisar os fatos trazidos ao seu conhecimento em face e por imposição da autotutela. Não é então, sem medo de parecer repetitivo, modalidade de controle interno.

De maneira leiga, poderia se pensar que trataria de um controle externo, mas, como vimos, se não constitui controle interno, muito menos poderia ser identificada como controle externo, vez que a denúncia se presta ao reexame de ato do Poder Público pelo mesmo órgão na hierarquia que o emanou, enquanto o controle externo se realiza por um Poder ou órgão constitucional independente funcionalmente sobre a atividade administrativa de outro Poder.

Também não pode ser forma de controle externo popular, sendo essa modalidade trazida por Hely Lopes Meirelles e José Emmanuel Burle Filho (2018, p. 833), pois, como apontado, versa sobre modalidade de controle assaz restritiva, voltada exclusivamente à fiscalização de contas Municipais e puramente com o intuito de provocar o exercício de um controle interno ou externo.

É, então, enquanto forma de controle, modalidade de controle popular apta a ensejar e possibilitar a participação popular na Administração. Modalidade essa de controle que possui os mesmos objetivos dos recursos administrativos, que, por sua vez, são os meios hábeis a garantir o reexame de decisão pela própria Administração, seja pela identificação de ilegalidade, seja por questões de forma e mérito que constituam irregularidades se em desacordo com os princípios da Administração consubstanciados no *caput* do artigo 37, da Constituição da República.

Os recursos administrativos são, portanto, os instrumentos e as garantias dadas aos administrados para o exercício do controle popular. A denúncia anônima se insere assim no âmbito dos recursos administrativos, pois também modalidade de controle popular. Recursos administrativos, recorde-se, que possuem como um de seus fundamentos constitucionais justamente o artigo 5º, inciso XXXIV, *a*, da Constituição da República, que positiva o Direito de Petição, transmutando-o em Direito Fundamental.

Mas resta a questão se ela se insere em um recurso administrativo específico ou se poderia ser considerada uma outra forma de recurso administrativo, somando-se aos demais. Ou, ainda, se denúncia anônima poderia em realidade ser caracterizada como qualquer uma das hipóteses de recursos administrativos, analisando-se para fazer tal enquadramento essencialmente o mérito nela veiculado e suas decorrências.

Vejamos. Ao tratarmos das normativas que versam e preveem o instituto da denúncia, observamos que a necessidade de identificação do denunciante se mostra sempre presente, apesar de resguardada e protegida sua identidade. Inclusive classificando a denúncia como uma forma de manifestação<sup>52</sup> e prevendo uma devolutiva ao denunciante, mesmo já tendo a jurisprudência firmado entendimento no sentido de permitir o recebimento de denúncias anônimas pelo poder-dever de autotutela da Administração. Essa exigência possui uma razão que não se basta na já trazida colisão entre direitos. Ela também se dá pelas próprias características dos recursos administrativos.

---

<sup>52</sup> Artigo 2º, inciso V, da Lei n.º 13.460, de junho de 2017, já abordada no Capítulo 3 – Denúncia Anônima, seção 3.1. Terminologia e conceitualização, p. 68.

Começando pela reclamação, embora o direito de reclamar seja amplo e se estenda a toda pessoa física ou jurídica, há uma exigência clara no sentido de que ela deva ser manejada em caso de ato ou fato que cause lesão ou tenha interesse direto do administrado. É necessária, portanto, uma lesão pessoal ou ao patrimônio de alguém específico. Assim, impossível se considerar que a reclamação possa se dar de maneira anônima, pois torna impraticável a identificação de um de seus requisitos fundantes, qual seja, o da lesão direta.

Poderia até se considerar que, se algum ato fere os princípios da Administração, como visto, fere direito subjetivo de qualquer pessoa, mas a lesão nesse caso não é pessoal nem tampouco afeta diretamente o patrimônio do administrado, razão pela qual também não poderia ser manejada de maneira anônima sob nenhum prisma que se observe.

Quanto ao pedido de reconsideração, novamente, impossível se considerar que este abarcaria a denúncia, seja em sua modalidade anônima ou não, vez que já apontamos que a denúncia, mesmo que recebida pela autoridade prolatora do ato, deve ser encaminhada à autoridade superior, não havendo a possibilidade de que o agente ao receber a denúncia sumariamente reexamine o próprio ato para invalidá-lo ou modificá-lo, mesmo que entenda correta a pretensão do requerente, tornando impossível a caracterização da denúncia como estando no bojo da reconsideração.

Feita essa importante recordação, adentremos nos recursos hierárquicos. Recursos hierárquicos são essencialmente solicitações de reexame de ato praticado pela Administração e destinados à autoridade superior à que praticou o ato, podendo ser subdivididos entre recursos hierárquicos próprios e impróprios.

Sobre os recursos hierárquicos impróprios, já firmamos entendimento de que se tratam de recursos destinados à autoridade da própria Administração diversa daquela hierarquicamente superior à que proferiu o ato recorrido, mediante competência legal expressa. Ora, tais recursos acabam então por trazer uma situação nova, pois constituem meio de exercício do controle popular apto a ensejar não só o controle interno, mas também o controle externo. São nos quais se inserem os recursos e as manifestações destinados aos órgãos de controle, aos tribunais de contas, ao Ministério Público e às ouvidorias. Mas, sendo condição *sine qua non* à denúncia a destinação da mesma ao superior hierárquico imediato, não pode igualmente com ela se identificar.

Passamos então aos recursos hierárquicos próprios, pois estes são justamente os destinados ao próprio órgão da Administração que praticou o ato para que seja procedido seu reexame e mais, por força do poder hierárquico, vincularia sua apresentação à autoridade imediatamente superior. Até aí não há nenhum estranhamento. Ocorre que também destacamos

o importante alerta de Celso Antônio Bandeira de Mello, no sentido de que o recurso hierárquico próprio acaba sendo normalmente interposto perante a própria autoridade recorrida, possibilitando a reconsideração do decidido<sup>53</sup>.

Disso decorre a mesma impossibilidade que apontamos no tocante ao pedido de reconsideração que, como também já destacamos, acaba por ter seu uso suprimido pelo próprio recurso hierárquico próprio, pois este prevê a remessa do recurso ao superior hierárquico imediato no caso de não reconsideração do ato pelo próprio agente que o proferiu.

É claro que eventual reconsideração poderia em muitos casos sanar a questão veiculada pela denúncia anônima, mas nossa preocupação com sua destinação à autoridade hierárquica superior não é por acaso, vez que essa é característica fundamental da denúncia e também porque em determinadas situações a simples reconsideração não bastaria por si só, sendo necessária eventual responsabilização do agente em caso de ilegalidade ou abuso de autoridade, por exemplo, caso seja identificado dolo ou culpa grave.

De maneira que a reconsideração pode ser extremamente célere e eficaz, funcionando como forma de controle popular, mas que nesses casos não configuraria uma denúncia e sim outra forma de recurso administrativo de acordo com suas características próprias no caso concreto.

Resta assim pendente de análise apenas a representação, que é a denúncia de irregularidade realizada perante a própria Administração e que possui como um de seus fundamentos o artigo 5º, inciso XXIV, alínea *a*, da Constituição da República, no Direito de Petição, e que por consequência, pela força do poder hierárquico, é dirigida à autoridade imediatamente superior que possui obrigação de promover sua apuração e dar o respectivo andamento.

Ora, denúncia e representação seriam então sinônimos pela descrição ora retomada? A resposta é não. Repare, isto somente se daria se a representação fosse exclusivamente fundamentada no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea *a*, da Constituição da República. No entanto, já destacamos que esse é um de seus fundamentos, apenas nos casos de denúncia de irregularidade se dê perante a própria Administração Pública e dentro do mesmo órgão em que o ato foi praticado, destinando-se então à autoridade imediatamente superior à que praticou o ato e dotada de poder hierárquico.

A denúncia anônima é, portanto, enquanto forma de controle da Administração Pública, modalidade de controle popular manifestada como espécie da representação e por ela abarcada,

---

<sup>53</sup> Capítulo 2 – Controle na Administração Pública, seção 2.2. Recursos administrativos, item 2.2.4. Recursos hierárquicos, subitem 2.2.4.1. Recursos hierárquicos próprios, p. 56.

fundamentada no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea *a*, da Constituição da República, e possuindo consequente e indubitavelmente natureza jurídica de Direito de Petição.

Daí podemos observar a razão pela qual a discussão posta quanto à possibilidade de denúncia anônima em face da exigência constitucional da vedação ao anonimato trazida pelo artigo 5º, inciso IV, da Constituição da República, mostra-se essencialmente infecunda e equivocada, pois se a denúncia anônima não guarda relação e, portanto, não é dotada de natureza jurídica de Liberdade de Expressão *lato sensu*, não há qualquer limitação constitucional ao seu manejo.

### **3.5. Natureza jurídica da denúncia *per se***

Tudo posto, precisamos retornar ao final a uma questão levantada anteriormente, mas que somente agora pode ser devidamente colocada e elucidada. A denúncia anônima possui natureza anônima de Direito de Petição, mas o mesmo se aplicaria à denúncia *per se*?

À primeira vista sim, posto que identificamos possuírem os institutos as mesmas características, sendo a denúncia anônima uma espécie de denúncia, que talvez só tenha uma diferenciação pelo meio que é veiculada e pelas consequências e tratamentos posteriores à sua apresentação.

Contudo, há um detalhe muito importante que traça uma diferenciação primordial entre ambos os institutos.

Primeiramente, vimos que a representação possui como um de seus fundamentos o Direito de Petição. Isso nos casos em que a denúncia de irregularidade se dê perante a própria Administração Pública e dentro do mesmo órgão em que o ato foi praticado, destinando-se então à autoridade imediatamente superior à que praticou o ato e dotada de poder hierárquico. Nesses casos a denúncia também estaria por ela abarcada, mesmo que não em sua forma anônima, vez que, apesar desta ser plenamente possível por autorização constitucional, não há nada que impeça que o denunciante se identifique, caso assim desejar. Não há, portanto, nada que as diferencie essencialmente nesses casos.

Importante recordar, no entanto, que não inserimos a denúncia anônima como sendo espécie de reclamação porque esta, apesar de ampla e de se estender a toda pessoa física ou jurídica, exige que seja manejada em caso de ato ou fato que cause lesão ao administrado ou no qual ele possua interesse direto, que haja uma lesão pessoal ou ao patrimônio de alguém específico. Ora, sendo necessária a lesão direta, uma vez identificado o denunciante, nada impede que o mesmo maneje a reclamação em caso de irregularidade que o afete diretamente.

Ademais, não há qualquer previsão quanto ao manejo específico e destinação da mesma, razão pela qual somente é possível concluir que esta siga a regra geral imposta pelo poder hierárquico no sentido de que a mesma será destinada à autoridade imediatamente superior, respeitando uma das exigências da denúncia.

Todavia, como deve ter sido observado, nenhuma dessas pontuações, apesar de necessárias e relevantes para diferenciarmos os dois institutos, traz qualquer distinção quanto à natureza jurídica de ambos os institutos, que poderia perfeitamente continuar sendo abarcada pelo Direito de Petição no caso da denúncia *per se*, tal qual demonstramos ser com a denúncia anônima.

Apesar dessa evidente similaridade, o que foi demonstrado até o momento é que, não obstante a constante discussão quanto à possibilidade de manejo de denúncia anônima diante da vedação constitucional ao anonimato, esse seria possível porque não decorre e não possui natureza jurídica de Liberdade de Expressão, mas, sim, de Direito de Petição.

Remontando ao que vimos no “Capítulo 3 – Denúncia Anônima, secção 3.3. Denúncia anônima como manifestação da Liberdade de Expressão”, ao analisarmos a denúncia anônima como sendo manifestação da Liberdade de Expressão, observamos uma gama de impedimentos ao seu reconhecimento enquanto tal. Tratando inicialmente da Liberdade de Expressão *stricto sensu*, percebe-se que não fizemos qualquer diferenciação entre a denúncia e a denúncia anônima para concluirmos pela impossibilidade de estas serem manifestações da mesma e conseqüentemente de possuírem sua natureza jurídica.

Recordando brevemente, vimos que a denúncia, e ao falarmos neste momento da denúncia enquanto pretensa manifestação da Liberdade de Expressão *stricto sensu* estamos tratando também de sua modalidade anônima, não poderia ser manifestação da mesma porque, primeiramente, as condutas prestacionais por ela exigidas do Poder Público seriam distintas<sup>54</sup>. Daí decorrem outras impossibilidades, pois identificamos que a denúncia também não pode se enquadrar como sendo exercício das atividades artística<sup>55</sup>, científica<sup>56</sup>, intelectual<sup>57</sup> e da comunicação<sup>58</sup>, por razões já vastamente explanadas, não se mostrando pertinente serem rememoradas no presente momento sob pena de sermos demasiadamente repetitivos e nos desviarmos do nosso foco imediato.

---

<sup>54</sup> Capítulo 3 – Denúncia Anônima, secção 3.3. Denúncia anônima como manifestação da Liberdade de Expressão, p. 83-84.

<sup>55</sup> *Ibid.*, p. 84-85.

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 85-86.

<sup>57</sup> *Ibid.*, p. 86-87.

<sup>58</sup> *Ibid.*, p. 87-89.

Contudo, essa similaridade entre a denúncia e a denúncia anônima não se manteve ao analisarmos outra faceta da Liberdade de Expressão *lato sensu*, qual seja, a Livre Manifestação do Pensamento. Que se põe a traduzir a atividade intelectual e os produtos dela decorrentes, cuidando da exteriorização da atividade intelectual enquanto processo interno e, uma vez exteriorizada, transmuta-se em opinião. Sendo precisamente no que concerne à Livre Manifestação do Pensamento que se encontra a vedação constitucional ao anonimato.

Ora, liberdade de opinião<sup>59</sup> é então englobada e protegida pela Livre Manifestação do Pensamento, sendo vedado o anonimato, sendo vedada a opinião anônima, não permitindo, por óbvio, denúncia anônima, pois constituiria opinião exteriorizada anonimamente, o que é constitucionalmente impossível.

O mesmo, contudo, não foi dito da denúncia *per se*, mas imperioso identificar se o conteúdo nela veiculado constituiria opinião.

Pois bem, se a denúncia veicula irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública, vimos que esta abarca uma vasta gama de possibilidades, pois algo irregular, no âmbito da Administração Pública, é aquilo que se dá sem observância às normas e aos princípios constitucionais e legais que regem a Administração e a conduta de seus agentes. Tais irregularidades englobariam assim também ilegalidades e abusos de poder, não podendo se pensar que a denúncia do cometimento de uma ilegalidade seja uma mera opinião, mas o relato de uma conduta que pode assim ser enquadrada o é, bem como a atividade de subsunção dela decorrente.

É claro que, se alguém imputar conduta a alguém que lhe desabone ou lhe atribua o cometimento de ilegalidade, esse poderá ser posteriormente responsabilizado pelos mecanismos de defesa da honra e da imagem, mas nada possibilita que tal conduta seja vedada, sob pena de incorrerem em censura, e que os fatos trazidos sejam devidamente apurados, como cabe à Administração enquanto seu poder-dever.

Ademais, irregularidades não se limitam a ilegalidades e abuso de poder, como observamos, mas também condutas que estejam em desacordo com os princípios constitucionais expressos da Administração: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência.

---

<sup>59</sup> Artigo 19 da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), proclamada em 10 de dezembro de 1948, na ONU, nos seguintes termos: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão.”

Aí se abre um fértil terreno para a formulação de opiniões, pois qualquer um pode, através do processo interno de formação de opinião, entender que um agente não se portou de maneira a se guiar pelos princípios da Administração Pública e possui assim o direito constitucional de externar essa opinião, que posteriormente poderá ou não ser abraçada pela Administração. Isso não impede sua exteriorização, que pode se dar pela denúncia, inclusive como forma de vincular sua recepção, apuração e devolutiva pelo Poder Público.

Novamente, o mesmo não pode se aplicar à denúncia anônima. Isso porque, mesmo que seja impossível o impedimento do processo interno de formação de opinião, não há, contudo, exteriorização anônima. Não há opinião anônima, uma opinião sempre será de alguém, mesmo que anônimo seu processo interno de formação.

Se alguém colocar sua opinião em uma denúncia anônima esta não será opinião, podendo até ser descartada posteriormente após apuração sumária do quanto nela constante. Mas se nessa denúncia anônima houver fato que se observe caracterizar irregularidade, a Administração está compelida à sua averiguação, novamente por força do poder hierárquico e de seu poder-dever de autotutela. A opinião neste caso é transmutada no relato de ato que pode se encontrar em desacordo com a regularidade administrativa.

Definido que a denúncia anônima possui natureza jurídica de Direito de Petição e constatado que o mesmo poderia se aplicar à denúncia *per se*, com o adendo de que não há qualquer óbice para identificação dessa última também com a Livre Manifestação do Pensamento, restou então em aberto a definição de qual seria sua natureza jurídica. É justamente essa questão que pretendemos elucidar ao final, sob pena de não esgotarmos nossos estudos sobre o tema, ao menos no campo das delimitações propostas neste trabalho.

A resposta em realidade se apresenta ao final bastante singela diante do quanto estudamos. Isso porque o Direito de Petição possibilita a todos, independentemente do pagamento de taxas, a petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidades ou abuso de poder, sendo que no caso da denúncia ele possibilita esse direito, ele possibilita que alguém expresse sua opinião perante o poder público através da denúncia.

Denúncia é, então, meio de exteriorizar sua opinião diretamente ao Poder Público e com força suficiente para que esta seja recebida e averiguada. O Direito de Petição nesse caso garante a Livre Manifestação do Pensamento de todos perante o Poder Público sobre as questões concernentes ao suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública, mas ele não tira a natureza jurídica da denúncia na seara da Livre Manifestação do Pensamento e, portanto, da Liberdade de Expressão *lato sensu*.

Demonstrado, contudo, que tal entendimento não se aplica à denúncia anônima, como vimos, conquanto que não há opinião anônima, não há compatibilidade possível entre as características da denúncia anônima e o conteúdo da Liberdade de Expressão, sendo o Direito de Petição, neste caso, seu fundamento, sua garantia e sua natureza jurídica, que trata de sua essência enquanto instituto jurídico, da identificação de seus contornos e elementos e da forma que se manifestará e será encarada pelo universo jurídico, como exposto no início de nossos estudos.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da presente dissertação buscou-se fazer uma análise profunda do instituto da denúncia, no âmbito administrativo, dando especial enfoque à sua modalidade anônima, delimitando seu campo de atuação enquanto forma de controle da Administração Pública e manifestação dos Direitos Fundamentais.

Inicialmente, traçamos um panorama do que entendemos como Direitos e Garantias Fundamentais, seu conteúdo e sua característica, dando elevado destaque à sua historicidade e à sua terminologia, abordando a diferenciação posta entre Direitos Humanos e Direitos Fundamentais, o que ao cabo nos levou a conceituá-los como sendo “direitos humanos naturais e universais aptos a garantir a dignidade humana através de sua positivação, dotados de especial proteção nos ordenamentos jurídicos nacionais e internacionais e por eles garantidos” (p. 23).

Diante dessas características identificadas e devidamente explanadas, delimitamos um recorte dentro do campo dos Direitos Fundamentais para estudar dois em específico, o Direito de Petição e a Liberdade de Expressão *lato sensu*. Como vimos, essa delimitação não foi discricionária, mas fruto de uma análise latente da divergência doutrinária e jurisprudencial que afeta a temática da denúncia anônima.

Importante recordar que definimos a Liberdade de Expressão como sendo:

“um Direito Fundamental, do qual é possuidor qualquer pessoa, nacional ou estrangeira, física ou jurídica, apto a exigir do Estado uma conduta negativa de abstenção e uma conduta prestacional para garantir e viabilizar o exercício das atividades intelectual, artística, científica e de comunicação, dotadas ou não de conteúdo valorativo, e a faculdade de exteriorizá-las a outrem ou ao coletivo” (p. 36)

E conceituamos o Direito de Petição como:

“um direito público subjetivo irrenunciável, dirigido à defesa de direitos individuais ou coletivos, mediante invocação da atenção estatal, de maneira escrita e informal, independente do pagamento de taxas, para que o ente público, dotado de poder hierárquico, através de seus agentes, tome providências para informar, corrigir seus atos ou punir seus agentes em caso de afronta a direitos, ilegalidade ou abuso de poder, sob pena de responsabilização civil, administrativa e penal do servidor omissor” (p. 41)

Isso posto, e da análise do tratamento da denúncia e da denúncia anônima, somos levados a concluir que estas constituem formas de controle da Administração Pública, razão pela qual nos detivemos na análise desses institutos para podermos de pronto perceber se nossas

suspeitas estavam corretas, bem como para fornecer subsídio à posterior análise das formas de denúncia e suas implicações.

Da análise das formas de controle na Administração Pública, que constitui um princípio Constitucional, apto inclusive a garantir a observância obrigatória dos princípios da Administração previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição da República, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, verificamos inicialmente que os controles podem ser separados basicamente em dois grandes campos, dos controles internos e dos controles externos, sendo os primeiros realizados pelo próprio órgão responsável pela atividade controlada e o segundo grupo sendo aqueles realizados por um órgão ou Poder independentes hierarquicamente daquele responsável pelo ato controlado.

Ocorre que tal análise dos controles na Administração Pública não leva invariavelmente à análise dos recursos administrativos, meios aptos aos administrados para provocar o reexame de ato pela Administração Pública, identificamos que estes não poderiam ser caracterizados nem como controles internos, nem como controles externos, pertencendo, sim, a outra categoria, a do controle popular, que se soma às demais, mas possibilitando a participação popular na Administração.

Todo o caminho traçado foi fundamental para dar escopo à análise da denúncia e da denúncia anônima propriamente dita. Sendo que a possibilidade da apresentação de denúncia pelos administrados possui uma vasta previsão normativa que delinea sua interposição e processamento pela Administração, vinculando sua apuração pela autoridade hierarquicamente responsável por força do poder-hierárquico e diante do poder-dever de autotutela da Administração Pública. Constituindo ao fim e ao cabo a apresentação de notícia à Administração relatando suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública e, no caso da denúncia anônima, pela qual não é possível conhecer de quem a produziu pelo teor constante na própria denúncia e/ou mesmo por cognição sumária.

Embora a possibilidade da apresentação de denúncia seja resguardada por robusta disposição normativa, sua modalidade anônima, embora recorrente e comumente aceita na jurisprudência, ainda se mostrou pendente de previsão legal e alvo de diversos questionamentos em seu manejo prático nos casos concretos, tendo como escopo a vedação constitucional ao anonimato.

Essa aceitação jurisprudencial tem sido constantemente baseada no poder-dever da Administração de se pautar por seus princípios constitucionais, o que afastaria nesse caso a vedação ao anonimato como forma de não recepção e apuração pelas autoridades competentes

do conteúdo por ela veiculado, vinculando pelo poder-hierárquico o dever de lhe dar o devido andamento.

Aí reside a questão central dos presentes estudos, a vedação constitucional ao anonimato que incidiria sobre a denúncia anônima por ser esta, conseqüentemente, entendida como possuidora de natureza jurídica de Liberdade de Expressão, mais especificamente da Livre Manifestação do Pensamento.

O que acabamos por identificar é que tal compreensão que veem guiando a doutrina e pautando a discussão jurisprudencial não se apresenta correta, constitui uma falsa dicotomia, pois sob nenhum prisma que se observe a denúncia anônima seria dotada de natureza jurídica do Direito Fundamental de Liberdade de Expressão.

Mas o mesmo não pode se dizer da denúncia *per se*, como vimos, pois essa, por sua vez, constitui meio de exteriorização da opinião diretamente à Administração, vinculando seu recebimento e apuração, de maneira que o Direito de Petição se presta a garantir a Livre Manifestação do Pensamento perante o Poder Público sobre questões concernentes ao suposto cometimento de irregularidade no ou vinculada ao exercício da função pública. Não possui, contudo, o condão de tirar-lhe a natureza jurídica da seara da Livre Manifestação do Pensamento e, portanto, da Liberdade de Expressão *lato sensu*.

No caso da denúncia anônima a situação muda de figura, vez que não é possível a concepção de opinião anônima, pois opinião sempre será de alguém, sendo vedado o anonimato. Razão pela qual a denúncia anônima não poderia senão possuir natureza jurídica de Direito de Petição, e a possui enquanto modalidade de controle popular da Administração Pública manifestada como espécie da representação, dotada de fundamento jurídico diretamente no artigo 5º, inciso XXXIV, alínea *a*, da Constituição da República.

Portanto, o que identificamos ao longo de nossos estudos foi que a denúncia anônima constitui modalidade de controle popular da Administração Pública dotada de natureza jurídica de Direito de Petição, o que viabiliza o anonimato como meio apto e legítimo de garantir a participação popular e vinculando a atuação da Administração em consonância com seus princípios constitucionais, conduta exigível por qualquer pessoa.

Essas conclusões e a identificação dos requisitos, procedimentos, características e conseqüências para apresentação de denúncia anônima são de grande valia para a definitiva consolidação de instituto tão relevante na seara Administrativa, sendo por si só manifestação de Direito Fundamental apto garantir a proteção e garantia de outros direitos da população, bem como do interesse público, e que, por nosso entendimento, ainda pende de profunda análise pelo Poder Judiciário, de maneira que nos propusemos a trazer uma contribuição às futuras

discussões que se debruçam sobre a temática, abrindo e explorando uma nova vertente de análise do presente instituto e paralelamente fornecendo subsídio ao seu manejo pela população.

Cada vez mais os mecanismos de controle e participação popular devem ser objeto de análise acadêmica e debate popular e jurídico, para que se busque sua maior difusão na sociedade e, mesmo durante períodos de índole autoritária, relativização de direitos e constantes tentativas de captura da máquina pública em detrimento dos administrados, se garanta os meios para a garantia dos Direitos Fundamentais e a persecução dos objetivos do Estado e da República.

## REFERÊNCIAS

ABBOUD, Georges. Direito Subjetivo I: Conceito, Teoria Geral e Aspectos Constitucionais. *Revista de Direito Privado*. v. 52, p. 11-29, out./dez. 2012.

ABBUD, Wassila Caleiro. **O princípio da moralidade administrativa: Aspectos de controle na atividade contratual da Administração Pública**. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2016.

ARAÚJO, Luiz Alberto David; NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *Curso de Direito Constitucional*. 23. ed. São Paulo: Verbatim, 2021.

BARBOSA SOBRINHO, Osório Silva. *Direito Constitucional de Petição: exercício da cidadania*. Brasília: ESMPU, 2016.

BARROSO, Luís Roberto. *Interpretação e aplicação da Constituição: fundamentos de uma dogmática constitucional transformadora*. São Paulo: Saraiva, 1996.

BECHARA, Fábio Ramazzini. Notitia criminis. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Processo Penal. Marco Antonio Marques da Silva (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/449/edicao-1/notitia-criminis>. Acesso em: 18 jan. 2023.

BECHES, Vieira Junior. Teoria dos Direitos Fundamentais: Evolução Histórico-Positiva, Regras e Princípios. *Revista Acadêmica*. v. 87, n. 1, jan/jul 2015. Disponível em: <https://periodicos.ufpe.br/revistas/ACADEMICA/article/view/533/1210>.

BONAVIDES, Paulo. *Curso de Direito Constitucional*. 26. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. Direitos fundamentais em espécie. II - Liberdades. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Série IDP - Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 117-169.

BRASIL. [Constituição (1824)]. Constituição Política do Imperio do Brazil, de 25 de março de 1824. Rio de Janeiro, [1824]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao24.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao24.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Disponível em [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm). Acesso em: 08. jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Decreto-Lei n.º 3.689, de 3 de outubro de 1941. Código de Processo Penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del3689.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del3689.htm). Acesso em 22. nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas

federais. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.112%2C%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201990&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20jur%C3%ADdico,e%20das%20funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20federais](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm#:~:text=LEI%20N%C2%BA%208.112%2C%20DE%2011%20DE%20DEZEMBRO%20DE%201990&text=Disp%C3%B5e%20sobre%20o%20regime%20jur%C3%ADdico,e%20das%20funda%C3%A7%C3%B5es%20p%C3%ABlicas%20federais). Acesso em: 13. jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8429.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm). Acesso em 19. jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 17. jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Emenda Constitucional n.º 19, de 4 de junho de 1998. Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm#art3). Acesso em 20. nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l9784.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9784.htm). Acesso em 22. jan. 2023.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/110406compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110406compilada.htm). Acesso em 29. abril. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 11.105, de 24 de março de 2005. Regulamenta os incisos II, IV e V do § 1º do art. 225 da Constituição Federal, estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam organismos geneticamente modificados – OGM e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança – CNBS, reestrutura a Comissão Técnica Nacional de Biossegurança – CTNBio, dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança – PNB, revoga a Lei nº 8.974, de 5 de janeiro de 1995, e a Medida Provisória nº 2.191-9, de 23 de agosto de 2001, e os arts. 5º, 6º, 7º, 8º, 9º, 10 e 16 da Lei nº 10.814, de 15 de dezembro de 2003, e dá outras providências. Disponível em:  
[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/111105.htm). Acesso em 23. jan. 2023.

\_\_\_\_\_. RE 466343, Relator(a): CEZAR PELUSO, Tribunal Pleno, julgado em 03/12/2008, REPERCUSSÃO GERAL - MÉRITO DJe-104. DIVULG 04-06-2009. PUBLIC 05-06-2009 EMENT VOL-02363-06 PP-01106 RTJ VOL-00210-02 PP-00745 RDECTRAB v. 17, n. 186, 2010, p. 29-165.

\_\_\_\_\_. SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Súmula Vinculante 21. Sessão Plenária de 29/10/2009. Disponível em

<https://portal.stf.jus.br/jurisprudencia/sumariosumulas.asp?base=26&sumula=1255>. Acesso em: 10 jan. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 13.460, de 26 de junho de 2017. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/113460.htm). Acesso em 19. nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 13.608, de 10 de janeiro de 2018. Dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais; e altera o art. 4º da Lei nº 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, para prover recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para esses fins. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13608.htm). Acesso em 26. nov. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei Federal n.º 13.964, de 24 de dezembro de 2019. Aperfeiçoa a legislação penal e processual penal. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/113964.htm). Acesso em 11. jan. 2023.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Constituição da República Portuguesa Anotada*. Volume I. 2. ed. Coimbra: Editora Coimbra. 1984

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito Constitucional*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 1993.

\_\_\_\_\_. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. 7. Ed. Coimbra: Almedina. 2003.

CONVENÇÃO AMERICANA SOBRE DIREITOS HUMANOS. São José, 1969. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d0678.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d0678.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 36. Ed. São Paulo: Atlas, 2023.

ESCOUTO SILVA, Gabriel, e Faculdade de Direito. *Uma Análise Sobre a Efetividade Da Participação Popular No Direito Administrativo Brasileiro E Português: Em Defesa De Uma Administração Pública Concertada*. Porto: 2022. Disponível em: <https://hdl.handle.net/10216/140143>.

EUA. Bill of Rights. Washington D.C., 1971 (tradução e grifo nossos). Disponível em: <https://www.archives.gov/founding-docs/bill-of-rights-transcript>. Acesso em: 20 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Declaração de Direitos do Bom Povo de Virgínia. 1776. Williamsburg. Disponível em: [http://www.nepp-dh.ufrj.br/anterior\\_sociedade\\_nacoes6.html](http://www.nepp-dh.ufrj.br/anterior_sociedade_nacoes6.html). Acesso em: 14 set. 2022.

FACHIN, Odília. *Fundamentos de Metodologia*. 5. ed. São Paulo: Saraiva. 2006.

FRANÇA. *Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão*. 1789. Paris. Disponível em: [https://www.senat.fr/lng/pt/declaration\\_droits\\_homme.html](https://www.senat.fr/lng/pt/declaration_droits_homme.html). Acesso em: 20 fev. 2022.

GASPARINI, Diogenes. *Direito Administrativo*. 17. ed. Atualizada por Fabrício Motta. São Paulo: Saraiva, 2012.

IENNACO, Rodrigo. Da Validade do Procedimento de persecução Criminal Deflagrado por Denúncia anônima no Estado Democrático de Direito. **De jure- Revista Jurídica do Ministério Público do Estado de Minas Gerais**, n. 7 (jul/dez. 2006), p. 234-263. Belo Horizonte: 2006. Disponível em: <https://dejure.mpmg.mp.br/dejure/article/view/100/8>

LUÑO, Antonio Enrique Perez. Delimitación conceptual de los derechos humanos. In: LUÑO, Antonio Enrique Perez. *Los derechos humanos: significación, estatuto jurídico y sistema*. Sevilla: Publicaciones de la Universidad de Sevilla, 1979, p. 13-45.

MACHADO, Jónatas E. M. *Liberdade de Expressão, Dimensões Constitucionais da Esfera Pública no Sistema Social*. Coimbra: Coimbra, 2002.

MARINELA, Fernanda. *Direito Administrativo*. 8. ed. Niterói: Impetus, 2014.

MARTINS, Leonardo. Art. 5º, XXXIV, *a*. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 378-382.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, José Emmanuel. *Direito administrativo brasileiro*. 43. ed. São Paulo: Malheiros, 2018.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos fundamentais em espécie. V - Direitos fundamentais de caráter judicial e garantias constitucionais do processo. In: MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Série IDP - Curso de Direito Constitucional*. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2021, p. 187-334.

MIRANDA, Jorge. *Manual de Direito Constitucional, Tomo IV*. 5. ed. Coimbra: Coimbra Editora. 2014.

MORAES, Alexandre de. *Direito Constitucional*. 21. ed. Barueri [SP]: Atlas, 2023.

\_\_\_\_\_. *Direitos Humanos Fundamentais: teoria geral, comentários aos arts. 1º a 5º da Constituição da República Federativa do Brasil, doutrina e jurisprudência*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MORTON, Luiz Faria de Medeiros. Natureza jurídica da denúncia anônima dirigida à autoridade pública. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, v. 36, p. 90-110, ago. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.22456/0104-6594.73013>

NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano. *A Proteção Constitucional da Informação e o Direito à Crítica Jornalística*. São Paulo: FTD, 1997.

\_\_\_\_\_. *Direito e jornalismo*. 1. Ed. São Paulo: Verbatim, 2011.

\_\_\_\_\_. *Direitos sociais*. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. Vidal Serrano Nunes Jr., Maurício Zockun, Carolina Zancaner Zockun, André Luiz Freire (coord. de tomo). 2. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2021. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/54/edicao-2/direitos-sociais>. Acesso em: 06 fev. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração Universal dos Direitos Humanos. 1948. Disponível em: <http://www.pge.sp.gov.br/centrodeestudos/bibliotecavirtual/instrumentos/2decla.htm>. Acesso em: 20 fev. 2022.

PACTO INTERNACIONAL SOBRE DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS. Nova York, 1966. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1990-1994/d0592.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm). Acesso em: 20 fev. 2022.

PONDÉ, Lafayette. Controle dos atos da Administração Pública. **Revista de informação legislativa**, v. 35, n. 139, p. 131-136, Belo Horizonte: jul./set. 1998. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/393>.

REALE, Miguel. *Filosofia do Direito*. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

ROSSI, Amélia Sampaio. Direitos Fundamentais E Direitos Humanos: O Estreitamento Das Fronteiras Conceituais E a Necessidade De Um Diálogo Entre a órbita Jurídica Interna E Internacional. **Opinião Jurídica**, v. 18, n. 37, 01 out. 2019. <https://doi.org/10.22395/ojum.v18n37a8>.

SAAD, Amauri Feres. *Do conceito de controle da administração pública no Direito Administrativo brasileiro*. 2016. 192 f. Tese (Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/18826>

SARLET, Ingo Wolfgang. Conceito de direitos e garantias fundamentais. In: *Enciclopédia jurídica da PUC-SP*. CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, André Luiz (coords.). Tomo: Direito Administrativo e Constitucional. NUNES JÚNIOR, Vidal Serrano; ZOCKUN, Maurício; ZOCKUN, Carolina Zancaner; FREIRE, André Luiz (coords. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/67/edicao-1/conceito-de-direitos-e-garantias-fundamentais>. Acesso em: 15 ago. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. *Dignidade da pessoa humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988*. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

SARMENTO, Daniel. Art. 5º, IV. In: CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; STRECK, Lenio Luiz (coords.). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2018. p. 260-267.

SCHWABE, Jürgen. Organização MARTINS, Leonardo. *Cinquenta Anos de Jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal Alemão*. 1ª. Ed. Montevideo: Konrad-Adenauer-Stiftung E.V, 2005.

SILVA, Aline Cavalcante dos Reis. Denúncia anônima no direito disciplinar à luz do princípio constitucional da vedação ao anonimato. **Revista da Controladoria-Geral da União**, v. 3, n. 4, p. 79-89, jun. 2008. Disponível em: <https://repositorio.cgu.gov.br/handle/1/34404>

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional Positivo*. 39. ed. São Paulo: Malheiros. 2016.

SOUSA, Marcelo Rebelo de; Maria Sylvia Zanella Di Pietro (org.); Carlos Ari Sundfeld (org.). Princípio da Legalidade Administrativa na Constituição de Portugal de 1976. In. **Doutrinas Essenciais de Direito Administrativo**. 1. ed. v. 3, 1.ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, nov. 2012, p. 953 – 966.

SOUZA, Motauro Ciochetti. Direitos humanos em juízo. Enciclopédia jurídica da PUC-SP. Celso Fernandes Campilongo, Alvaro de Azevedo Gonzaga e André Luiz Freire (coords.). Tomo: Direitos Humanos. Wagner Balera, Carolina Alves de Souza Lima (coord. de tomo). 1. ed. São Paulo: Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/520/edicao-1/direitos-humanos-em-juizo->. Acesso em: 06 set. 2022.

TAVARES, André Ramos. *Curso de Direito Constitucional*. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

TRIVISONNO, Alexandre Travessoni Gomes. Direitos Humanos e Fundamentais: Questões Conceituais. **Espaço Jurídico**, v. 21, n. 1, p. 7-18, 01 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.18593/ejtl.24359>.

VINCI, Luciana Vieira Dallaqua. **A relação entre democracia e direitos e garantias fundamentais**. 2017. 109 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Programa de Estudos Pós-Graduados em Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2017.