

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL
MANDADO DE SEGURANÇA 24.405-4
DISTRITO FEDERAL

Relator: Min. Carlos Velloso

Impetrante(s): Euclides Duncan Janot de Matos

Advogado(a/s): Valdir Andrade Santos e Outro(a/s)

Impetrado(a/s): Presidente do Tribunal de Contas da União

EMENTA: CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. DENÚNCIA. ANONIMATO. LEI 8.443, DE 1992. LEI 8.112/90, ART. 144. C.F., ART. 5º, IV, V, X, XXXIII e XXXV.

I. — A Lei 8.443, de 1992, estabelece que qualquer cidadão, partido político ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o TCU. A apuração será em caráter sigiloso, até decisão definitiva sobre a matéria. Decidindo, o Tribunal manterá ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia (§ 1º do art. 55). Estabeleceu o TCU, então, no seu Regimento Interno, que, quanto à autoria da denúncia, será mantido o sigilo; inconstitucionalidade diante do disposto no art. 5º, incisos V, X, XXXIII e XXXV, da Constituição Federal.

II. — Mandado de Segurança deferido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos estes autos, acordam os Ministros do Supremo Tribunal Federal, em Sessão Plenária, na conformidade da ata de julgamentos e das notas taquigráficas, por maioria, vencido o Senhor Ministro Carlos Britto, em deferir a segurança e em declarar, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade da expressão constante do § 1º do artigo 55 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União nº 8.443, de 16 de julho de 1992, “manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia”, e do contido no disposto no Regimento Interno do TCU, que, quanto à autoria da denúncia, estabelece que será mantido o sigilo.

Brasília, 03 de dezembro de 2003.

Maurício Corrêa — Presidente

Carlos Velloso — Relator

RELATÓRIO

O Sr. Ministro CARLOS VELLOSO: — Trata-se de mandado de segurança, impetrado por EUCLIDES DUNCAN JANOT DE MATOS, contra ato do PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, que mediante despacho (fl. 27), exarado no Processo TC-002.369/2001-8, negou pedido de fornecimento da identificação completei do denunciante no feito mencionado.

Sustenta o impetrante, em síntese, o seguinte:

a) *contrariedade ao art. 5º, IV, da Constituição*, porquanto a negativa de fornecimento da identificação do denunciante resta por beneficiar aquele que, valendo-se do anonimato, ofende injustificadamente o administrador público, o qual fica impedido de, no foro competente, buscar a reparação dos danos decorrentes da denúncia;

b) *ofensa ao art. 5º, V e X, da C.F.*, dado que "(...) tão somente pela instauração de diversos procedimentos investigatórios já sofreu o impetrante um agravo em sua honra, no seu sentimento de dignidade, no temor de demérito em face de seus pares e subordinados (...)" (fl. 10);

c) *violação do art. 5º, XXXIII, da Lei Maior*, uma vez que a negativa de fornecimento, pelos órgãos públicos, de informações de interesse particular do solicitante só se justifica quando o sigilo é imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado;

d) *ofensa ao art. 5º, XXXV, da Constituição*, visto que não se pode negar um direito constitucional (art. 5º, XXXIII, C.F.) com amparo em lei (Lei 8.443/92);

e) *impossibilidade de exercício do direito estabelecido no art. 5º, V*, porque desconhecido o responsável;

f) *contrariedade ao art. 24, da Lei 8.159, 08.01.91*, porquanto, ainda que se trate de informação cujo sigilo seja justificável, é necessária a sua exibição para defesa de interesse.

O impetrante pede, ao final, a concessão da segurança para que seja "*ordenado*" ao Presidente do Tribunal de Contas da União o fornecimento, "(...) mediante certidão, da identificação e qualificação completa do denunciante no processo *TC-002.369/2001-8*, para fins de busca da prestação jurisdicional em face deste" (fl. 16).

Requisitei informações (fl. 31). O *Presidente do Tribunal de Contas da União* as prestou fls. 35/46), sustentando, *preliminarmente*, a *extinção do processo sem julgamento do mérito*, com fundamento no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, c/c o art. 8º da Lei 1.533/51, tendo em vista a falta de comprovação da ocorrência de ofensa aos direitos invocados pelo impetrante, inexistindo, pois, direito líquido e certo. *No mérito*, alega, em síntese, o seguinte:

a) *não há falar* em anonimato, uma vez que a autoria da denúncia oferecida ao Tribunal de Contas da União foi identificada, sendo

apenas preservada, consoante o art. 55 da Lei 8.443/92, até a decisão sobre a matéria;

b) não procede a alegação do que o impetrado silenciou quanto à manutenção do sigilo da autoria da denúncia, dado que, quando proferida a Decisão 166/2002, foi determinada a suspensão da chancela de "sigiloso" aposta nos autos, o que, todavia, nos termos do art. 66, § 33, da Resolução 136/2000 do T.C.U., não significa a divulgação do autor da denúncia. Saliente-se, ademais, que o Regimento Interno do T.C.U., aprovado pela Resolução 155/2002, em seu art. 236, § 1º, dispõe que "*ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto da denúncia, devendo mantê-lo em qualquer caso, quanto à autoria*" (fl. 43);

c) *as determinações efetuadas pelo T.C.U. em nenhum momento atingiram a imagem, a honra ou a moral do impetrante* "(...) não havendo que se invocar direito de resposta, uma vez a denúncia efetuada e as apões deste Tribunal para apurar os fatos limitaram-se a seus atos de gestão, no exercício do cargo de Diretor da DPC, não alcançando sua pessoa." (fl. 44).

d) *inocorrência de ofensa ao direito à obtenção de informações de interesse particular*, porquanto a própria Constituição (art. 5º, XXXIII) ressalva as hipóteses em que o sigilo deve ser resguardado. Ademais, o impetrante não pretende obter informações pessoais, mas sim, dados relativos ao autor da denúncia apresentada.

e) os atos do Tribunal de Contas da União decorreram da apuração de denúncia legítima, com observância dos dispositivos legais e constitucionais, no âmbito de sua competência de apreciar os atos de responsável pela gestão de recursos públicos federais.

O Ministério Público Federal, pelo parecer da ilustre Subprocuradora-Geral da República, Drª. Helenita Caiado Acioli, opina pela *denegação da segurança* (fls. 62/65).

Autos conclusos em 19.03.2003.

É o relatório, do qual serão expedidas cópias para os Senhores Ministros.

VOTO

O Sr. Ministro *CARLOS VELLOSO* (Relator): A Lei 8.443, de 16.7.92, — Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União — dispõe sobre a denúncia de irregularidades ao Tribunal, nos seus artigos 53 e 54.

“Art. 53. Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

§ 1º (Vetado)

§ 2º (Vetado)

§ 3º A denúncia será apurada em caráter sigiloso, até que se comprove a sua procedência, e somente poderá ser arquivada após efetuadas as diligências pertinentes, mediante despacho fundamentado do responsável.

§ 4º Reunidas *as provas* que indignem a existência de irregularidade ou ilegalidade, serão públicos os demais atos do processo, assegurando-se aos acusados a oportunidade de ampla defesa.

Art. 54. O denunciante poderá requerer ao Tribunal de Contas da União certidão dos despachos e dos fatos apurados, a qual deverá ser fornecida no prazo máximo de quinze dias, a contar do recebimento do pedido, desde que o respectivo processo de apuração tenha sido concluído ou arquivado.

Parágrafo único. Decorrido o prazo de noventa dias, a contar do recebimento da denúncia. Será obrigatoriamente fornecida a certidão de que trata este artigo, ainda que não estejam concluídas as investigações.

Art. 55. No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso as denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.

§ 1º Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia.

§ 2º O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.”

O TCU, na forma do disposto do art. 55, “dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.” (art. 55). Decidindo, o Tribunal manterá ou

não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia.” (§ 1º do art. 55).

Estabeleceu o Tribunal, então, no seu Regimento Interno, que, quanto à autoria da denúncia, será mantido o sigilo.

Foi o que ocorreu no caso.

II

Abrindo o debate, verifica-se que não se tem, na hipótese, denúncia anônima propriamente. O denunciante se identifica perante o Tribunal. Todavia, em relação à autoridade administrativa apontada na denúncia, ocorrerá o anonimato.

O impetrante, após afirmar que sempre exerceu cargos administrativos com exatidão e dignidade, quando Diretor de Portos e Costas, foi denunciado ao TCU por pessoa que, certamente, é o mesmo denunciante que procedeu de modo igual “*utilizando-se dos mesmos argumentos, de forma anônima,*” fazendo “*chegar a Órgãos do Ministério Público Federal suas aleivosas manifestações, os quais instauraram procedimentos em face do Órgão que o requerente dirigia, ocasionando inúmeros transtornos. Com o julgamento da matéria pelo TCU, aquela Corte de Contas não apontou quaisquer ilícitos, e as desconformidades apontadas foram reconhecidas como estruturais.*”

A questão a ser perquirida, no caso, é está: seria condizente com a Constituição a norma que autoriza o Tribunal de Contas da União a manter o sigilo em relação ao nome da pessoa que, perante aquela Corte de Contas, faz denúncia, contra administradores públicos, da prática de irregularidades por parte destes?

III

Examinemos a questão.

A Constituição Federal, no seu art. 5º, incisos V e X, estabelece o respeito à imagem das pessoas.

“Art. 5º.....

V. — *é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo, além da indenização por dano material, moral ou à imagem;*

X. — *são invioláveis a intimidade, a vida privada, a honra e a imagem das pessoas, assegurando o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação;*”

É dizer, a Constituição assegura não só o direito de resposta, proporcional ao agravo, mas, — também, indenização por dano material, moral ou à imagem (“C.F., art. 5º, V). Ademais, deixa expresso a Lei Maior que a imagem das pessoas é inviolável, “*assegurado o direito à indenização pelo dano material ou moral decorrente de sua violação.*” (C.F., art. 5º, X).

No caso, alguém fez denúncias contra o impetrante ao Tribunal de Contas. Informa o impetrante:

“(…)”

4. Referidas denúncias, além dos transtornos causados ao serviço, pela mobilização de pessoal para o pronto atendimento as solicitações, pela insegurança que trouxe para a tomada de decisões diversas pelo então Diretor de Portos e Costas, ora impetrante, acarretou danos de ordem pessoal, motivado pelos comentários que eram feitos, pelos contratemplos, dissabores e ainda pelo dano moral causado ao requerente, mercê das suspeitas de malversação do dinheiro público e outras acusações gravíssimas que se tornaram de conhecimento geral com a publicação no DOU da Decisão nº 166/2002, ocorrida em 27 de março do corrente, incluindo trechos da leviana denúncia, além da decorrente exposição de seu nome no ‘site’ do Tribunal de Contas da União, o qual mantém disponível para consulta o processo. Do inteiro teor da denúncia extrai-se fragmentos que permitem concluir que a real intenção do denunciante, distanciado do interesse público, era a de atingir a autoridade e a pessoa do requerente. Assim, excertos do voto que transcreve trecho da denúncia, *in verbis*:

‘a) *contratação ilegal de vários militares de alta patente para administrar o Convênio ou trabalhar na DPC, ocupando função pú-*

blica, em detrimento de oficiais da ativa e de servidores do quadro permanente, em total violação ao concurso público ou à licitação previstos na Constituição Federal;

b) *recontratação ilegal, posto que sem a devida licitação, de pessoal de apoio (secretárias, digitadoras, etc.) que, aliás, já vem trabalhando na DPC, em tempo integral, com cartão de ponto, embora sejam ‘contratados’ como autônomos pela FEMAR, destituídos, assim dos direitos trabalhistas;*

c) *contratação ilegal de inspetores de navios (contrato anterior rompido por razões inconfessáveis), com ausência de concurso público (o que a DPC faz para acobertar a ilegal contratação de oficiais da reserva e de oficiais da Marinha Mercante em detrimento da categoria composta por engenheiros navais já prevista em lei) e com ausência do procedimento licitatório;*”

5. As manifestações acima transcritas, pela redação empregada, além do conhecimento íntimo que o denunciante parece possuir da sistemática da Administração Naval, deixa patente, de fôra inequívoca, que *o mesmo se houve com comprovada má-fé*. Indícios apontam para a figura de ex-servidor da Diretoria de Portos e Costas, pelo impetrante afastado das lides naquela Diretoria devido a fortes suspeitas de práticas condenáveis a um cidadão comum, e, *a fortiori*, àquele que se reputa servidor público. Certamente, movido pelo espírito de vingança, apresentou as mal-fadadas denúncias, com o claro propósito de lançar na lama o nome do impetrante. Contudo, após criteriosa e aprofundada análise, o Tribunal de Contas da União, por seus análises primeiramente, assim concluiu:

‘*Não foi constatado desvio de dinheiro público, má-fé ou irregularidade grave. Entendemos que o convênio foi firmado para evitar grave prejuízo ao interesse público, não podendo ser o administrador da PPC responsabilizado por questões que fogem à sua competência,.....*

‘*Logo, julgamos que, para evitar prejuízos irreparáveis ao bom andamento dos serviços, o convênio poderá ser mantido até que as soluções sejam implementadas.*”

É única e exclusivamente contra essa deliberação do TCU que o denunciante se insurgiu, efetuando nova denúncia, embora usando: a capa de virtual moralidade e legalidade. Não aceitou que o Tribunal competente não houvesse constatado a apontada improbidade administrativa. Deveria, se verdadeiramente fosse movido pelos princípios da legalidade e da transparência, buscar o socorro judicial em defesa de suas anônimas e malogradas teses e jamais pretender que um Órgão administrativo (Controlador da Geral da União) viesse a contestar ou invalidar uma decisão de um Tribunal constitucional.

6. Considerando que a matéria objeto de apreciação do TCU não se inseria no rol daquelas a que se refere o art. 62 da Resolução nº 136/2000, daquele Tribunal, e considerando ainda que a lei excepciona da proteção legal o denunciante que age de má-fé, o requerente diligenciou junto àquela Corte de Contas, conforme requerimento ora junto (Doc. 02) que lhe fosse encaminhada cópia autenticada do inteiro teor da denúncia que ensejou a instauração do Processo TC-002.369/2001-8, com respectivos documentos que a acompanharam, assim como a qualificação completa do denunciante, para os fins de direito. Ocorre que o atendimento se deu de forma parcial, conforme cópia de decisão em anexo (Doc. 03) não informando o nome e qualificação do denunciante, dado esse relevantíssimo para a busca da prestação jurisdicional.

(...)” (fls. 5/7).

IV

Assim posta a questão, indaga-se: poderia o poder público deixar de fornecer ao denunciado o nome do denunciante?

Penso que não.

É que não há negar ter ocorrido, pelo menos, desgaste na imagem do impetrante, imagem que a Constituição protege, conforme já foi dito (C.F., art. 5º, V e X).

De outro lado, o anonimato não é tolerado pela Constituição (C.F., art. 5º, IV). Dir-se-á que, no caso, a denúncia não foi anônima. Isto

é verdade, relativamente ao poder público, vale dizer, relativamente ao Tribunal de Contas da União. Relativamente, entretanto, ao denunciado, ela é anônima. Por ser anônima, relativamente ao denunciado, não poderia este adotar contra aquele que causou gravame à sua imagem, as providências que a Constituição autoriza.

Convém registrar que, protegido o denunciante pelo sigilo, isso pode redundar no denunciamento irresponsável, que constitui comportamento torpe. Dissertando sobre a proibição do anonimato na manifestação do pensamento, escreve CELSO RIBEIRO BASTOS:

“Proíbe-se o anonimato”. “Com efeito esta é a forma mais torpe e vil de emitir-se o pensamento.

A pessoa que o exprime não o assume. Isto releva terrível vício moral consistente na falta de coragem. Mas este fenômeno é ainda mais grave. Estimula as opiniões fúteis, as meras assacardilhas, sem que o colhido por estas maldades tenha possibilidade de insurgir-se contra o seu autor, inclusive demonstrando a baixa moral e a falta de autoridade de quem emitiu estes atos.

Foi feliz, portanto, o Texto Constitucional ao coibir a expressão do pensamento anônimo.” (Celso Ribeiro Bastos e Ives Gandra Martins, “Comentários à Constituição do Brasil”, Ed. Saraiva, 1989, volume II, págs. 43-44).

O sigilo do nome do denunciante, sob esse aspecto, não poderia persistir.

A Lei 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais, estabelece, no art. 144:

“Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.”

No caso, já falamos, a denúncia não é anônima relativamente ao órgão público. Ela o é, entretanto, relativamente ao servidor denunciado.

É claro que não estamos propondo a aplicação pura e simples do art. 144 da Lei 8.112/90 no caso. Não. A invocação desse

dispositivo da Lei 8.112/90 é feita cor o caráter de auxílio na exegese do dispositivo constante da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. E isso se justifica, por isso que o direito é um todo orgânico e as normas legais devem ser apreciadas e interpretadas no seu conjunto.

Indaga-se: qual a *ratio legis* do disposto no art. 144 da Lei 8.112/90?

A razão da lei é esta: evitar, justamente, o denunciismo irresponsável. Aquele que, irresponsavelmente, formula denúncia contra alguém, deve responsabilizar-se pelo seu ato, respondendo, na Justiça, pelos danos causados à honra subjetiva e objetiva do denunciado. O Procurador Antônio Carlos Alencar Carvalho, em trabalho sobre o tema — “A Instauração de Processo Disciplinar Administrativo por Denúncia Anônima”, em “JAM — Jurídica — Administração Municipal”, setembro/2001 — escreve: “o preceito do art. 144 da Lei 8.112/90 tem o escopo de preservar a dignidade do cargo público e constitui um direito subjetivo dos servidores contra denúncias vazias, infundadas, perseguições políticas, agressões à honra perpetradas por desafetos ou por pessoas de má-fé, de modo a evitar que, sob o manto do anonimato, terceiros irresponsáveis venham a vilipendiar a imagem e a distinção de cidadãos que zelam e servem à coisa pública. (...) Sem regras, indivíduos inescrupulosos empregariam, anônima e impunemente, todo tipo de difamação e calúnia, sem ao menos a oportunidade de defesa para os ofendidos, que sofreriam o constrangimento da instauração de sindicâncias e processos administrativos disciplinares, procedimentos cujo o conteúdo termina por se refletir publicamente, no âmbito da repartição pública, com irreparável gravame ao funcionário ilegalmente acusado.”

Perfeito esse entendimento.

A denúncia, no caso, argumenta o impetran-te, causou gravame à sua imagem, à sua honra. Impossível, pois, impedir que o agravado, que se diz ofendido na sua honra, busque a tutela judicial. Impedir que isso ocorra implica ofensa à Constituição, art. 5º, V e X, e, de forma indireta, ao inc. XXXV do mesmo art. 5º:

“a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

VI

Mas há mais.

A Constituição assegura a todos o direito ao recebimento dos órgãos públicos de 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 (C.F., art. 5º, XXXIII).

Ora, certamente que não se inclui na ressalva — ressalvadas as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado — o fornecimento do nome de alguém que faz denúncias contra um administrador público, denúncia rejeitada, porque impropriedade, e que causou, no mínimo, desgaste à imagem do administrador público.

No RE 125.556/PR, discutiu-se se poderia a lei, sem ofensa ao princípio da inafastabilidade do controle judicial de qualquer ato lesivo a direito, autorizar o procedimento secreto, reservado ou confidencial.

No meu voto, comecei por dizer que, excepcionalmente, poderia a lei emprestar caráter sigiloso ou confidencial a certos procedimentos administrativos. Isso, entretanto, conforme foi dito, somente poderia ocorrer excepcionalmente, tendo em vista a disposição inscrita no art. 37 da Constituição, a expressar que a administração pública obedecerá, dentre outros, o princípio da publicidade. A publicidade é garantia da lisura do procedimento administrativo, porque empresta transparência à Administração, característica do regime republicano. Ao cabo, acrescentei:

“(…)”

Permitir que administrador público exclua de um concurso público um candidato, com base em informações sigilosas, informações que dizem respeito à conduta do candidato, conduta pública e privada, ao argumento de

que 'não pode ser erigida a condição de ilegal o sigilo mantido, pois o caráter dado às informações recebidas é para ser resguardado, exatamente para não criar área de atrito com quem vem ao encontro do serviço público no sentido de colaboração, é conferir ao informante anônimo repetibilidade que ele não tem — pois o homem sério; não precisa esconder-se sob a capa do anonimato para dizer do caráter ou da conduta de alguém — é fazer tabula rasa do direito de defesa, já que é fácil, muito fácil, dizer que alguém não presta, que alguém tem mau procedimento, se se afasta a possibilidade desse alguém esclarecer: as informações, realizar aquilo que é básico num Estado de Direito, que é o direito de defesa.

Desse modo, uma lei que autorizasse que a Administração Pública procedesse da forma acima indicada não teria legitimidade constitucional. No caso ora em exame, conforme vimos de ver, violaria ela, ademais, a garantia da prestação jurisdicional, porque impediria o controle judicial do ato.

(...)"

VII

No caso, a negativa de fornecimento do nome do denunciante impede que o denunciado ingresse em Juízo, impede assim que seja prestada a tutela judicial numa hipótese em que a Constituição expressamente autoriza seja buscada essa tutela (C.F., art. 5º, incisos V e X).

Pode até a Justiça, na ação própria, dizer da não-existência de dano à imagem. Tem o impetrante, entretanto, direito de levar à apreciação do Poder Judiciário a sua queixa, porque, ao que entende, teria havido lesão a direita seu (C.F., art. 5º, XXXV).

VIII

Assim posta a questão, tenho como ofensiva à Constituição, art. 5º, incisos V, X, XXXIII

e XXXV, a expressão, constante do § 1º do art. 55 da Lei 8.443, de 16.7.92, "manter ou não o sigilo quanto ao objeto e à autoria da denúncia" e ao contido no disposto no Regimento Interno do TCU, que estabelece que, quanto à autoria da denúncia, será mantido o sigilo.

Declaro, em consequência, a inconstitucionalidade de tais dispositivos e, em consequência, defiro o mandado de segurança.

VOTO

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Senhor Presidente, este mandado de segurança ganha, inclusive, contornos de *habeas data*, porque o que se pretende é um certo dado arquivado no TCU. Mas isso não importa.

No artigo 74, § 2º, da Constituição Federal, temos que:

"Art. 74

§ 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.*"

A meu ver, essas referências a sindicato, a cidadão, a partido político e a associação remetem à individualização. A cláusula "na forma da lei" não autoriza, a meu ver — e vou dizer por que não autoriza a partir, inclusive, das premissas do voto do Relator —, o anonimato, que, para mim é um verdadeiro ato que revela irresponsabilidade, a delação sob o ângulo pejorativo do vocábulo. Por que a cláusula — na forma da lei — não leva à conclusão sobre a legitimidade do anonimato? Porque é fundamento da República — e o Ministro-Relator explorou esse aspecto — a dignidade da pessoa humana. Como é que alguém denunciado pode se defender, inclusive considerado o crime contra a honra, se não sabe quem veiculou a matéria? Mais do que isso; é princípio cardinal da Administração Pública a publicidade. Eu diria que sem publicidade não há moralidade. A Constituição Federal só preserva o sigilo quando ele diz respeito à atividade profissional, ou seja, é

uma prerrogativa da própria atividade profissional não revelar a fonte. O objetivo do TCU pode ser o melhor possível, mas, de bem intencionados, o Brasil está cheio.

Pelas razões expendidas, voto acompanhando o Ministro-Relator.

À revisão de apertes dos Srs. Ministros Marco Aurélio, Carlos Velloso (Relator) e Cezar Peluso.

VOTO

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Senhor Presidente, a Constituição Federal diz:

“Art. 5º.....”

IV — *é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;*”

Logo, quando fala do anonimato como categoria jurídica, mencionado pela primeira e única vez, está falando de manifestação do pensamento, num plano intelectual. É dizer: quando alguém vem a público para tecer uma consideração que corresponde a uma cosmovisão ou mundividência, ao modo peculiar de ver a vida, os fatos, as pessoas, as idéias, isso é em outro plano. A meu sentir, não tem a ver com o servidor público.

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Ministro Carlos Britto, a colocação do Ministro Carlos Velloso, o anonimato, não acaba por afastar, do primado do Judiciário, a proteção a direitos? É terrível.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Quando o anonimato se dá nesse contexto de emissão de um pensamento, a Constituição ministra o antídoto: é assegurado o direito de resposta, proporcional ao agravo.

Penso estarmos num contexto fora da Administração Pública. No artigo 5º, inciso X, a Constituição fala de inviolabilidade:

“Art. 5º.....”

X — *são invioláveis a intimidade,* — *ou seja, a pessoa consigo mesma, sozinha* — *“a vida privada,”* — *ou seja, a pessoa com outra, perante outrem; vida privada não é, propriamente, vida pública* — *“a honra e a ima-*

gem das pessoas,” — *também está num outro contexto.*

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) — Vossa Excelência, data. vênha, está fazendo uma interpretação literal e tirando a eficácia de uma garantia constitucional, de um direito constitucional. Penso não fazer justiça ao que sabemos do seu passado como jurista e como professor eminente de Direito Constitucional.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Quando a Constituição Federal diz:

“Art. 5º.....”

XXXIII — *todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral,*”

...

Penso que ela (a Constituição) está se referindo ao acesso a informações quanto à prática de atos administrativos, a manifestações e a procedimentos da Administração Pública. Quando a Constituição, no § 2º do art. 74, fala sobre a habilitação de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato para formular denúncia perante o Tribunal de Contas da união, atinente a irregularidades ou ilegalidades, está convocando a cidadania para contribuir com a pureza da vida pública, a correção da vida administrativa; está incentivando o cidadão a contribuir com a lisura dos procedimentos administrativos. Mas ela nem precisaria disso, pois — o Ministro Nelson Jobim bem lembrou —, o Tribunal de Contas pode, por iniciativa própria, *sponte sua*, fazer qualquer investigação em qualquer unidade administrativa de qualquer dos três Poderes. Receio que, ao obrigarmos o Tribunal de Contas a revelar, para o administrador público, a identidade do denunciante, temo que estejamos inibindo a cidadania a participar da vida pública. No caso, não houve o anonimato, o cidadão identificou-se.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) — Ele o fez por saber

que seu nome jamais será revelado. Que cidadão é esse?

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — O cidadão, no caso concreto, foi respeitado.

O artigo 144 da Lei nº 8.112, que fixa o regime jurídico dos servidores públicos federais, foi respeitado. Diz ele:

“Art. 144. As denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade.”

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) — Sem nenhuma proibição na revelação, não é, Ministro?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — Será que o destinatário da denúncia não tem o direito constitucional de saber a fonte dessa denúncia?

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) — Para buscar a tutela judicial.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — Veja a consequência da falta de procedência da denúncia:

“Art. 144

Parágrafo único. Quando o fato narrado não configurar evidente infração disciplinar ou ilícito penal,” — qual a consequência? A lei responde: — “a denúncia será arquivada, por falta de objeto.”

Mas não se inibe a participação da cidadania.

O SENHOR MINISTRO CARLOS VELLOSO (RELATOR) — E se essa denúncia causou gravame?

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO — Segundo ouvi bem do eminente Relator, a própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas prevê a responsabilidade civil, ou também a penal, em hipótese de má-fé. Como se apura isso?

O SENHOR MINISTRO MARCO AURÉLIO — A critério do Tribunal de Contas da união, o subjetivismo vai grassar. É perigosíssimo.

O SENHOR MINISTRO CARLOS AYRES BRITTO — A Constituição prevê o instituto da má-fé, a propósito da ação popular. Todos sabemos que cidadania é o direito de participar criticamente da vida pública; é acompanhar os atos do Poder Público de forma crítica; é um dos fundamentos da República, inciso II do artigo 1º da Constituição. Então, inibi-la não me parece de bom alvitre, não me parece uma boa interpretação da Carta.

O que não me impede de aplaudir o voto muito bem fundamentado do eminente Relator, de bela confecção, seja do ponto de vista literário ou da fundamentação jurídica. Mas, com todas as vênias de Sua Excelência, indefiro o mandado de segurança.

VOTO

O SR. MINISTRO CEZAR PELUSO — Sr. Presidente, não houve anonimato no caso. O problema objetivo é que a Administração Pública tem, nos seus registros, um dado cujo sigilo só poderia manter, se exigido da Constituição, e não é o caso. Uma coisa é manter-se o sigilo durante certo tempo para, v.g., realizar algumas diligências, mas, uma vez terminado o procedimento investigativo e revelada a má-fé do denunciante, seria proclamar-lhe a absoluta irresponsabilidade civil e penal, não permitir fosse identificado pelo ofendido.

Não se trata, no caso, de uma limitação ao exercício da cidadania, senão, antes, da mutilação de um cidadão, porque, na verdade, lhe estaria sendo subtraída a possibilidade, constitucionalmente assegurada, de reclamar indenização por ofensa à sua imagem, à sua honra. Não é apenas um problema de vida privada.

O receio manifestado pelo eminente Ministro Sepúlveda Pertence pode ser afastado, por exemplo, na hipótese de essa testemunha comprovadamente figurar como autora de falso testemunho. Em tal caso, já não haveria

nada para lhe justificar a proteção instrumental — vamos dizer —, enquanto a testemunha deva ser protegida pelo Estado. São problemas algo diferentes, ou seja, o que afirmarmos eventualmente neste caso, a mim me parece, não comprometerá o resguardo devido a testemunhas, nem a outros valores jurídicos.

Por essa razão, peço vênia para acompanhar o eminente Ministro-Relator.

VOTO

O SENHOR MINISTRO GILMAR MENDES — Sr. Presidente, tenho chamado a atenção, há algum tempo, para esse tipo de prática. Já foi observado hoje, na assentada — inclusive pelo Ministro Marco Aurélio —, que, tendo em vista a experiência recente da Constituição de 1988, há até um certo entusiasmo com esse tipo de prática e uma associação, às vezes, entre determinados órgãos públicos ou agentes públicos e órgãos da imprensa. Sabemos que algumas denúncias anônimas chegam a determinados órgãos ou agentes públicos; eles repassam essa informação para a imprensa, inclusive fazem a distribuição por diversos órgãos de imprensa. Quem conhece Brasília sabe bem disso, e também quem esteve na Administração Pública conhece bem esses detalhes —, às vezes estão filiados ou prestam “serviços espirituais” a determinados partidos políticos, operando como “longa manus” destes, e depois instauram procedimentos administrativos de investigação.

Isso, claro, não tem nada a ver com o texto constitucional quanto ao direito à imagem, à questão da publicidade e à idéia de responsabilidade, e quanto a esta é importante ressaltar: exercício de cidadania supôs responsabilidade. As pessoas devem arcar com a responsabilidade pelos atos praticados. Isso é elemento essencial do modelo, mas, nesse quadro de distorção, nos acostumamos — acho —, de certa forma, até mesmo com essas anomalias e, obviamente, também havia um certo escrúpulo em discutir essas questões, tendo em vista toda a experiência do regime autoritário. Portanto, qualquer limitação, conformação ou discussão neste campo poderia des-

cambar para uma interpretação de caráter restritivo, ou limitativo, ou algo que não fosse condizente com o espírito democrático e republicano da Constituição.

Já ficou evidente nas manifestações aqui, em apoio ao voto do Sr. Ministro Carlos Velloso, que temos um elemento central nessa questão: a própria idéia de dignidade humana. Não se pode transformar o homem em objeto do Estado. Não se pretende, com isso, também, coibir investigações; as normas de organização e procedimento devem permitir que se façam as amplas investigações, e quem fizer eventuais denúncias infundadas deve assumir as responsabilidades a eles inerentes.

Acho que, nesse contexto, não tenho como opor reparos ao voto magnífico proferido nesta tarde pelo Sr. Ministro Carlos Velloso, que, leva à declaração de inconstitucionalidade da norma restritiva estabelecida na Lei Orgânica do Tribunal de Contas, tanto com fundamento no artigo 5º, inciso X, a questão da proteção à imagem e à dignidade das pessoas, quanto com fundamento no direito de informações, e na proteção judicial efetiva.

Claro que — como já, também, foi observado aqui corre-se o risco de, eventualmente, isto descambar para o uso das denúncias anônimas. Mas essa será uma outra discussão, a ser proposta no momento oportuno. Sabemos que o próprio Tribunal de Contas pode agir de ofício. E temos, inclusive, essas práticas abusivas conhecidas. Às vezes, nós que militamos na Administração Pública sabíamos que eram falsas denúncias anônimas, que as pessoas, na verdade, produziam essas denúncias anônimas, ou os órgãos mesmos diziam que tinham recebido denúncia anônima. E como se vai fazer esse tipo de prova? Especialmente quando esses agentes públicos estão ligados a causas políticas, ou político-partidárias; entendem-se como “longa manus” dos serviços partidários. Não é preciso dizer, configura “covardia republicana” usar órgãos como o Ministério Público, o Tribunal de Contas, Receita Federal a serviço de partido político. É uma das coisas mais inescrupulosas de que se tem notícia. Violenta a idéia de igualdade de oportunidade, violenta aquilo que é mais relevante na democracia.

Acompanho o voto do eminente Ministro-Relator.

VOTO

A Senhora Ministra Ellen Gracie —: Sr. Presidente, acrescento, muito brevemente, que de nada valeria que a Constituição Federal assegurasse ao cidadão o direito à própria imagem se este Supremo Tribunal Federal recusasse ao mesmo o direito de fazer valer o respeito à sua integridade moral, indeferindo o presente mandado de segurança.

Recordo-me, Sr. Ministro Carlos Velloso, de haver visitado a cidade de Veneza onde, de quando em quando, ao longo dos canais, encontram-se as chamadas “Bocca della Verita” — são belas esculturas — onde, à noite, pessoas devidamente embuçadas depositavam denúncias anônimas contra qualquer outra pessoa. Mas isso se deu em tempos de Inquisição, tempos que, felizmente, estão superados pela civilização ocidental.

De modo que acompanho o voto de Vossa Excelência integralmente.

VOTO

O SENHOR MINISTRO NELSON JOBIM — Sr. Presidente, não tenho dúvida em acompanhar o voto do Sr. Ministro-Relator, mas volto a insistir naquelas minhas posições minimalistas.

Não podemos ser ingênuos, temos que trabalhar com as nossas decisões a partir dos seus conteúdos e das suas conseqüências. Não tenho dúvida de que essa decisão vai descambar para as denúncias anônimas. Evidentemente que, sabedor o cidadão de que não há sigilo — e não deve haver mesmo —, em face dessa “circunstância, vamos ter início a um grande caminho das denúncias anônimas; sejamos claros nesse sentido.

Lá, no momento oportuno, devemos examinar — não tenho também problemas —, em relação ao TCU, no sentido de que possa ser provocado anonimamente, porque ele tem ca-

pacidade de iniciativa, ou seja, ele pode provocar por notícia de qualquer natureza, inclusive notícias anônimas, uma coisa é provocar por notícia anônima e, com base nela e exclusivamente nela, sem as devidas cautelas, instaurar um procedimento que venha a causar dano a alguém. Ou seja, isso aumenta a responsabilidade do TCU e dos órgãos dessa natureza, no sentido de iniciar os procedimentos, porque, quando você tem uma renúncia firmada por alguém, e este alguém tem como garantia, a favor de si, uma espécie de ocultação, o órgão que recebe esta denúncia sigilosa não fica responsável pelo conteúdo da denúncia e abre um inquérito.

Agora, se o órgão abre um inquérito com base numa denúncia anônima, ele é responsável, também, no que diz respeito à abertura de algo completamente descabido, e, aí, estamos, então, caminhando para uma responsabilidade do órgão público. Daí o efeito fundamental desta decisão: empurra-se, para um lado, o cidadão que queria denunciar — digamos —, com um sigilo, para o anonimato; o fato do anonimato conduz, também, ao órgão que receba a notícia anônima e que tenha a capacidade de iniciativa, independentemente de denúncia, daí porque a denúncia não funciona, começa a criar um âmbito de responsabilidade maior, para evitar este conluio que se dá, é um conluio muito curioso.

O sigilo — por exemplo, o inciso XIV do artigo 5º da Constituição diz:

“Art. 5º

XIV — *é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;*”

Ou seja, há várias maneiras de ponderar as situações, de forma tal que esta decisão não venha a descambar na proibição que está nos preocupando.

Fico restrito ao caso concreto. Acho absolutamente correto o veto do eminente Ministro-Relator, mostrando claramente a vigência do sistema constitucional, e temos elementos para, exatamente, examinar as outras questões a ele influentes.

Acompanho o voto do Sr. Ministro-Relator.

O SENHOR MINISTRO SEPÚLVEDA PERTENCE — Sr. Presidente, o brilho do voto do eminente Ministro-Relator, as discussões, as achegas que a ele se fizeram acabaram com minhas dúvidas iniciais, relativas sobretudo ao estímulo — já notado pelo eminente Ministro Nelson Jobim —, que a decisão que estamos, a tomar vai dar à denúncia anônima, a meu ver, em princípio, insuscetível de levar a invalidade do procedimento, como o demonstrou o eminente Ministro Celso de Mello, no notável despacho que negou liminar no MS 24.369, (Informativo STF nº 286); e, por outro lado, o prejuízo, àquela fase inicial das investigações, que pode acarretar a imediata divulgação do denunciante.

Por isso, vou me limitar ao caso concreto, que é de um procedimento *encerrado* e no qual a denúncia foi julgada *improcedente*.

Tem-se, então, no artigo 55 da Lei 8.443 (Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União), que me permito reler, os seguintes dispositivos:

“Art. 55. *No resguardo dos direitos e garantias individuais, o Tribunal dará tratamento sigiloso às denúncias formuladas, até decisão definitiva sobre a matéria.*”

§ 1º *Ao decidir, caberá ao Tribunal manter ou não o sigilo quanto ao objeto é à autoria da denúncia.*

§ 2º *O denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé.*”

Os dois preceitos, Sr. Presidente, “já me são bastantes, a não ser que, para mantê-los, tenhamos que erigir o Tribunal de Contas em julgador único e soberano da boa ou má-fé da denúncia improcedente, o que contrariaria — como mostrado às largas pelo eminente Relator — princípios fundamentais da Constituição, do básico, o respeito à dignidade da pessoa humana, aos instrumentais, com a expressa reserva, no caso, de direito de ação para haver reparação aos danos à honra e à imagem.

Por isso, acompanho o eminente Relator e defiro a segurança.

O SENHOR MINISTRO MAURÍCIO CORRÊA (PRESIDENTE): — Penso que toda vez que o juiz vai julgar tem em mente o caso concreto.

Não preciso dizer, depois de tantas considerações feitas, notadamente o excelente voto proferido pelo Ministro Carlos Velloso, que, no caso específico, a pessoa que fez a denúncia escondeu-se na imunidade que a lei lhe dava. Em face disso, estaria a impossibilitar ao impetrante o direito de ressarcir-se dos danos a ele causados. Feriu a sua imagem, e, por que não dizer, a todos os princípios constitucionais que garantem o exercício da cidadania que deve ser cumprido com responsabilidade.

Quem quer fazer um tipo de denúncia como a que foi feita, que exponha o seu rosto para arcar com as responsabilidades; mas não usar o órgão público, seja ele qual for, para, valendo-se de uma situação, quem sabe até de uma vingança baixa, abjeta, ficar imune e isento de qualquer coisa.

O voto realmente, no caso, inspira outros julgamentos que eventualmente possam surgir aqui, mas, sem dúvida nenhuma, já é um grande início para a definição do conceito delimitativo desse tipo de exercício de representação irresponsável.

EXTRATO DA ATA

Mandado de Segurança 24.405-4

Proced.: Distrito Federal

Relator: Min. Carlos Velloso

Impte.(s): Euclides Duncan Janot de Matos

Adv.(a/s): Valdir Andrade Santos e Outro(a/s)

Impdo.(a/s): Presidente do Tribunal de Contas da União

Decisão: O Tribunal, por maioria, vencido o Senhor Ministro Carlos Britto, deferiu a segurança e declarou, *incidenter tantum*, a inconstitucionalidade da expressão constante do § 1º do artigo 55 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União nº 8.443, de 16 de julho de 1992. “manter ou não o sigilo quanto

ao objeto e à autoria da denúncia”, e ao contido no disposto no Regimento Interno do TCU, que quanto à autoria da denúncia, estabelece que será mantido o sigilo. Votou o Presidente o Senhor Ministro Maurício Corrêa. Ausente, justificadamente, neste julgamento, o Senhor Ministro Celso de Mello. Plenário, 03.12.2003.

Presidência do Senhor Ministro Maurício Corrêa. Presentes à sessão os Senhores Ministros Sepúlveda Pertence, Celso de Mello, Carlos Velloso, Marco Aurélio, Selson Jobim, Ellen Gracie, Gilmar Mendes, Cezar Peluso, Carlos Britto e Joaquim Barbosa.

Procurador-Geral da República, Dr. Cláudio Lemos Ponteles.

Luiz Tomimatsu — p/ Coordenador