



PROCESSO N. : 172260/2020

PRINCIPAL : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO

ASSUNTO : MINUTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA – SISTEMATIZAÇÃO DE  
DENÚNCIAS PERANTE O TRIBUNAL DE CONTAS

PARECER N. : 034/2021

**EMENTA: PROPOSTA DE RESOLUÇÃO NORMATIVA - SISTEMATIZAÇÃO DO PROCEDIMENTO FORMAL DE DENÚNCIAS - PONDERAÇÃO ENTRE A VEDAÇÃO AO ANONIMATO E O DIREITO À DENÚNCIA ANÔNIMA - TRATAMENTO DIFERENCIADO ENTRE NOTIFICAÇÕES TRANSPARENTES E ANÔNIMAS - CONSTITUCIONALIDADE – ENUNCIADO 611 - SÚMULA DO STJ - SUGESTÃO DE ALTERAÇÃO - REDAÇÃO CONFERIDA AO ART. 90, II, DO RITCE, PELA PROPOSTA - CUSTOS LEGIS - ATRIBUIÇÃO EXCLUSIVA DO MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS - JURIDICIDADE DA MINUTA**

## I - RELATÓRIO

Trata-se, em apartada síntese, de **proposta de sistematização de ‘denúncias’**, enquanto processos formais<sup>1</sup>, no âmbito do tribunal de contas mato-grossense.

Conforme relatório do secretário-geral de controle externo, Roberto Carlos de Figueiredo (despacho de 03/11/2020):

*O trabalho foi desenvolvido a partir de diagnósticos realizados pelo Conselheiro Luiz Carlos Pereira (Protocolo nº 260657/2019 e Protocolo nº 261270/2019, apensados a este processo), pelo Conselheiro João Batista de Camargo Júnior (Protocolo nº 187160/2020, apensado a este processo) e pela Secretaria Geral de Controle Externo (Segecex) que indica para a necessidade de alteração na legislação, com vistas, em suma,*

<sup>1</sup> Não se trata, portanto, de ‘denúncia’ conforme entendido na linguagem comum, mas de sua acepção jurídica, dentro do controle externo exercido pela corte, conforme será tratado no tópico II.C deste parecer.





*à adequação do Regimento Interno aos preceitos constitucionais, ao fortalecimento do controle social do cidadão, e à agilização da instrução e julgamento das denúncias e representações.*

*O projeto foi discutido com todos os líderes das unidades temáticas desta Casa e, após os diálogos necessários, anuído por unanimidade, portanto a proposta aqui apresentada representa um anseio da área técnica do TCE-MT (Documento nº 242985/2020).*

Ulteriormente, a auditora substituta Jaqueline Jacobsen Marques apresentou propostas, incidentais, de modificação da minuta de resolução normativa; propostas estas que foram bem-aceitas pela secretaria-geral de controle externo.

Encaminharam-se os autos à Consultoria Jurídica Geral para emissão de parecer.

É o relatório. Passa-se a opinar.

## **II - FUNDAMENTAÇÃO E CONCEITOS GERAIS**

### **II.A - DA ATRIBUIÇÃO DA CONSULTORIA JURÍDICA**

#### **GERAL DO TCE**

A Consultoria Jurídica Geral do Tribunal de Contas<sup>2</sup> consiste em uma unidade técnica responsável por todo o trabalho de assessoramento, orientação e decisão jurídica do Tribunal de Contas. Busca a harmonização de entendimentos e visa à coerência nos julgamentos.

Caber-lhe-á também a representação judicial e extrajudicial da instituição, a manifestação em situações de controvérsia jurídica, bem como prestação de consultoria jurídica à Presidência e demais unidades<sup>3</sup>.

<sup>2</sup> Criada na forma da lei ordinária estadual nº 9.277 de 2009 e aprovada pela Assembleia Legislativa de Mato Grosso.

<sup>3</sup> TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO. **Resolução Normativa nº 23/2015**. Anexo I: Matrizes de responsabilidade e competência técnica, p. 104.





Ainda, é salutar registrar que a lei nº 13.655/18<sup>4</sup>, alterou a lei de introdução às normas do direito brasileiro, e incluiu a exigência de dolo ou erro grosseiro para a responsabilidade do agente público nos casos de opiniões técnicas<sup>5</sup>. Posteriormente, o decreto nº 9.830/2019<sup>6</sup>, restringiu expressamente possibilidade de responsabilização apenas para nos casos em que se verificar o dolo ou erro grosseiro, além de ser indispensável a comprovação do dolo ou do erro grosseiro para a responsabilização<sup>7</sup>.

A intenção não foi retirar a responsabilização dos agentes nos casos devidos, mas sim oferecer segurança jurídica para o bom desempenho de suas funções e assegurar margem intelectual necessária que a atividade de elaboração de parecer<sup>8</sup> requer, dentro dos limites impostos pelo arcabouço legal.

A análise a seguir se restringe aos aspectos jurídicos em questão, visto que quesitos técnicos, econômicos e demais atos que exijam competência e discricionariedade administrativa ficam a cargo dos setores habilitados deste Tribunal. Não se adentrará, portanto, nas minúcias, **próprias das atividades de controle externo**, da resolução normativa, mormente ante a unanimidade de opinião favorável advindo do corpo técnico. Restringir-se-á a análise de questões juridicamente sensíveis e a sugestões quanto a alguns aspectos jurídicos materiais e processuais da proposta de resolução normativa.

Realizadas tais ponderações, passa-se ao exame.

## II.B - VEDAÇÃO AO ANONIMATO E O ENUNCIADO 611 DA SÚMULA DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA

<sup>4</sup> BRASIL, **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**. Inclui no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público.

<sup>5</sup> Art. 28: “o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro”. BRASIL, **Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018**.

<sup>6</sup> Art. 12: “o agente público **somente** poderá ser responsabilizado por suas decisões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções” (grifo nosso). BRASIL, **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**.

<sup>7</sup> BRASIL, **Decreto nº 9.830, de 10 de junho de 2019**, §2 e 3º do art. 12.

<sup>8</sup> Para aprofundamento da matéria no tocante às espécies de parecer (facultativo, obrigatório ou vinculante), Cf. BRASIL, Supremo Tribunal Federal. **MS nº 24.631/DF**. Relator: Joaquim Barbosa, DJ 01/02/2008.





*A priori*, cabe ressaltar que a constituição federal assegura a livre expressão do pensamento; vedando, contudo, o anonimato:

*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**;*

Isso acontece em razão da inexistência de direito absoluto no nosso ordenamento jurídico. Direitos fundamentais encontram, nesta linha, limites. O direito de ser informado, por exemplo, encontra limite na **inverdade** de fatos, na lição precisa de Paulo Gustavo Gonet Branco<sup>9</sup>:

*A informação falsa não seria protegida pela Constituição, porque conduziria a uma pseudo-operação da formação da opinião.*

*[...]*

*Cabe recordar que o direito a ser informado – e não o é quem recebe notícias irreais – tem também raiz constitucional, como se vê do art. 5º, XIV, da CF. A publicação, pelos meios de comunicação, de fato prejudicial a outrem pode gerar direito de indenização por danos sofridos, mas a prova da verdade pode constituir fator excludente de responsabilidade, a ser ponderada com pretensões de privacidade e intimidade.*

Direitos fundamentais hão de ser exercidos, portanto, com **responsabilidade e prudência**. É justamente a responsabilidade que há de orientar quem exerce seus direitos que levou o constituinte a vedar o anonimato, conforme ensinamento de Daniel Sarmiento<sup>10</sup>:

<sup>9</sup> MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de direito constitucional*. 14. ed. São Paulo: Saraiva, 2019. p. 280

<sup>10</sup> CANOTILHO, JJ Gomes; MENDES, Gilmar Ferreira; SARLET, Ingo Wolfgang; et al (colaboração). *Comentários à Constituição do Brasil*. 2 ed. São Paulo: Saraiva Educação (Série IDP), 2018. comentários ao art. 5, IV.





*O modelo de liberdade de expressão desenhado pela Constituição de 1988 é o da liberdade com responsabilidade. Em outras palavras, é consagrada com grande amplitude a liberdade de manifestação, mas, por outro lado, estabelece-se que aqueles que atuarem de forma abusiva no exercício do seu direito, e com isso causarem danos a terceiros, podem ser responsabilizados por seus atos. A proibição do anonimato destina-se exatamente a viabilizar essa possibilidade de responsabilização, por meio da identificação do autor de cada manifestação.*

**Contudo**, não é de forma automática e arbitrária que se aplica a vedação ao anonimato. A própria vedação encontra limites quando colidente com outras garantias fundamentais, como o direito de sigilo da fonte jornalística<sup>11</sup>. Situação similar acontece com as **denúncias anônimas**, conforme reconhece Daniel Sarmento<sup>12</sup>:

*Sem embargo, a vedação constitucional do anonimato também tem sido invocada pela jurisprudência brasileira fora do contexto do debate sobre liberdade de expressão. Trata-se da questão da validade de investigações promovidas a partir de denúncias anônimas. A ideia que tem prevalecido na jurisprudência do STF é a de que, em regra, as denúncias anônimas não devem ser aceitas, nem tampouco se pode privar o atingido por uma delas do acesso ao nome daquele que o denunciou. Todavia, a vedação tem sido tratada como princípio, e, como tal, sujeita à ponderação de interesses, pois há situações excepcionais em que outros bens jurídicos de estatura constitucional podem justificar, num juízo de proporcionalidade, a aceitação da instauração de investigações a partir de denúncias anônimas.*

<sup>11</sup> Constituição federal, art. 5º: [...]

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

<sup>12</sup> CANOTILHO, MENDES, SARLET, et al. *op. cit. loc. cit.*





Ademais, vale mencionar que **a denúncia anônima hoje tem estatutura convencional**, eis que expressamente prevista sua admissibilidade no art. 13, § 2º, da *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*, promulgada internamente pelo decreto 5.687/2006:

*Art. 13. [...]*

*2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgão pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.*

Tece-se tais comentários **não** para rebater qualquer tratamento diferenciado entre informações anônimas e as ‘transparentes’. **Há, de fato, de se diferenciá-las**, sob pena de ser **impossível** que órgãos policiais e órgãos de controle consigam atuar. **Não é fator irrelevante que maior peso deve ser atribuído às notificações transparentes.**

O que se pretende demonstrar é que exige uma **ponderação** entre a vedação ao anonimato e ao direito do cidadão de denunciar, anonimamente, irregularidades. **Há de se otimizá-los, sem que haja supressão de um em favor do outro.** Os princípios são ‘comandos de otimização’, na célebre lição de Dworkin.

**Por exemplo:** hipotético tratamento paritário dado pelas autoridades policiais às notificações *anônimas* e às *transparentes*, conquanto assegure o direito convencional de se denunciar anonimamente, fragilizará tanto a operacionalidade da polícia, quanto os direitos de pessoas fraudulentamente denunciadas. Por outro lado, a vedação absoluta à notificação anônima impossibilitaria as autoridades policiais de tomarem conhecimento de informações sensíveis, sob guarda de pessoas intimidadas (*com ou sem justificativa*).

É no sentido de **conciliação** entre as garantias conflitantes que o Superior Tribunal de Justiça reconhece **limites** tanto à notificação anônima quanto à vedação à anonimidade, nos termos do **enunciado 611 de sua súmula**:





*Súmula 611 - 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 leitura *contrario sensu* demonstra que é vedado que se instaure processo administrativo disciplinar com base, exclusivamente, em notificação anônima. Os fatos narrados, caso verossímeis, hão de passar primeiro por investigação preliminar (sindicância). **Tal enunciado é, nessa senda, permissivo do tratamento diferenciado entre notificações anônimas e transparentes.**

Ademais, é **constitucional** a pronta recusa de se receber notificações anônimas, se ausentes condições **mínimas** de admissibilidade, conforme decidido recentemente pelo Supremo Tribunal Federal<sup>13</sup>.

O que não é permitido, contudo, seria a hipótese das notificações anônimas serem prontamente descartadas, mesmo quando preenchidos todos os demais pressupostos de admissibilidade (verossimilhança, indícios concretos de irregularidades, etc.). **Nesta hipótese**, o Tribunal de Contas exerce o **poder-dever de autotutela administrativa**<sup>14</sup>, utilizando as informações e provas enviadas como suporte para eventual investigação preliminar.

## **II.C - DA ACEPÇÃO DA PALAVRA ‘DENÚNCIA’ NO ÂMBITO DO TRIBUNAL DE CONTAS**

Por fim, cabe comentar, brevemente, a acepção da palavra ‘denúncia’, conforme utilizado na minuta de resolução normativa e neste parecer.

Tomou-se grande cuidado, no tópico II.B, para tratar, ao máximo, as ‘denúncias anônimas’ como notificações. Isso porque a forma como a palavra ‘denúncia’ é

<sup>13</sup> RE 1193343 AgR, Relator(a): CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 29/11/2019, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-275 DIVULG 11-12-2019 PUBLIC 12-12-2019

<sup>14</sup> DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. *Direito administrativo*. 32. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019. Tópico 3.4.7







utilizada na *Convenção das Nações Unidas contra a corrupção*, e mesmo na jurisprudência<sup>15</sup>, difere de sua acepção no controle externo.

A *denúncia* no controle externo é verdadeiro **processo**, que é **instruído** e, alfim, **julgado**. Assemelha-se à *representação*. Dizer que é vedada a denúncia (*stricto sensu*, no sentido de ‘processo’) anônima, no Tribunal de Contas, é consequência lógica: **não se cogita de processo instaurado por provocação exclusiva de pessoa anônima**. Isso não quer dizer que é vedada a denúncia (*lato sensu*, no sentido de ‘notificação’) anônima.

Por isso, andou bem a minuta de resolução normativa em utilizar a expressão ‘*notícia de irregularidade*’, tecnicamente precisa.

### III - ANÁLISE DA PROPOSTA QUANTO ÀS ‘DENÚNCIAS ANÔNIMAS’ (NOTÍCIAS DE IRREGULARIDADES)

Averigua-se, retomando a tese exposta no tópico II.B deste parecer, que a **ponderação** entre a vedação ao anonimato<sup>16</sup> e o direito do cidadão de realizar denúncias (*lato sensu*, no sentido de ‘notificação’) anônimas<sup>17</sup> permite o tratamento diferenciado entre notificações anônimas e transparentes.

Consta da minuta de resolução normativa que as notificações anônimas serão chamadas de ‘*notícias de irregularidade*’, e poderão compor **banco de dados** que subsidie a atuação, de ofício, dos servidores e membros do TCE-MT. Conforme redação literal:

*Art. 217. [...]*

*§ 2º As notícias de irregularidades ou ilegalidades feitas por pessoas não identificadas ou sem legitimidade para denunciar não serão instruídas e julgadas, nem poderão ser citadas como fontes de relatórios, podendo ser utilizadas unicamente para*

<sup>15</sup> V.g: STJ - HC 582.867/GO, Rel. Ministro SEBASTIÃO REIS JÚNIOR, SEXTA TURMA, julgado em 15/12/2020, DJe 18/12/2020

<sup>16</sup> Constituição federal, art. 5º: [...]

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

<sup>17</sup> Convenção das Nações Unidas contra a corrupção, art. 13: [...]

2. Cada Estado Parte adotará medidas apropriadas para garantir que o público tenha conhecimento dos órgão pertinentes de luta contra a corrupção mencionados na presente Convenção, e facilitará o acesso a tais órgãos, quando proceder, para a denúncia, inclusive anônima, de quaisquer incidentes que possam ser considerados constitutivos de um delito qualificado de acordo com a presente Convenção.







*compor banco de dados específico para subsidiar as atividades de ofício dos servidores e membros do Tribunal de Contas*

Trata-se de meio termo legítimo: **as notícias de irregularidade não são simplesmente descartadas**, porquanto as provas e os indícios por elas trazidos, quando substantivas, podem compor **banco de dados que auxilie a atuação fiscalizatória** dos servidores e membros.

**Há de se tomar cuidado, contudo**, para não se confundir a vedação à citação como *fonte de relatório* com a vedação à menção às provas e dos indícios trazidos na notícia de irregularidade. **Se, após *atividade de ofício*, investigou-se preliminarmente e chegou-se à conclusão pela procedência das alegações e provas ofertadas pela notícia de irregularidade, não há qualquer vedação constitucional e jurisprudencial à sua utilização em posterior processo de controle**.

De todo modo, legítima a mudança regimental, que estabelece tratamento diverso às notificações anônimas e transparentes.

#### **IV - SUGESTÃO: SUPRESSÃO DE TRECHO QUE SUBORDINA JULGAMENTO SINGULAR DE ARQUIVAMENTO À MANIFESTAÇÃO DA SECRETARIA DE CONTROLE EXTERNO**

Consta na minuta redação que requer, para o arquivamento de denúncia ou representação que não preencha os requisitos de admissibilidade, que **a decisão esteja em consonância com a manifestação da secretaria de controle externo e do parecer do ministério público de contas**:

##### **REDAÇÃO DA MINUTA**

*Art. 90. Compete, ainda, ao relator, proferir julgamento singular: [...]*

*II. Para arquivar denúncia ou representação que não preencha os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar 269/2007 e neste regimento, e para decidir processos dessa*





*mesma espécie, quando a manifestação da Secretaria de Controle Externo e o parecer do Ministério Público de Contas forem acolhidos integralmente na decisão do relator;*

A redação da minuta adota texto ultrapassado, eis que a atual literalidade do regimento interno não subordina o julgamento singular do relator à manifestação da secretaria de controle externo, mas apenas ao parecer do *parquet* de contas:

### **REDAÇÃO ATUAL**

*Art. 90. Compete, ainda, ao relator, proferir julgamento singular: [...]*

*II. Para arquivar representação que não preencha os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar nº 269/2007 e neste regimento, e para decidir processos dessa mesma espécie, quando o parecer do Ministério Público de Contas for acolhido pelo relator com relação ao mérito; (Nova redação do inciso II do artigo 90 dada pela Resolução Normativa nº 18/2020).*

Entende-se que a sistemática atualmente prevista é acertada. **O Ministério Público de Contas é o órgão legitimado a atuar como custos legis nos processos de controle externo.** A secretaria de controle externo, conquanto nobre sua função, não é parte processual, e causa estranhamento que possa influir na possibilidade de julgamento singular.

Sugere-se, portanto, a seguinte redação:

### **REDAÇÃO PROPOSTA PELA CONSULTORIA JURÍDICA**

*Art. 90. Compete, ainda, ao relator, proferir julgamento singular: [...]*

*II. Para arquivar denúncia ou representação que não preencha os requisitos de admissibilidade previstos na Lei Complementar 269/2007 e neste regimento, e para decidir processos dessa mesma espécie, quando o parecer do Ministério Público de Contas for acolhido integralmente na decisão do relator;*





## V - CONCLUSÃO

*EX POSITIS*, **opina-se pela legalidade, legitimidade e juridicidade da minuta de resolução normativa.** Sublinha-se que o tratamento diferenciado entre denúncias anônimas e transparentes não é vedado pelo ordenamento pátrio, mas decorre de ponderação entre a vedação ao anonimato e o direito convencional à denúncia anônima.

**Sugere-se** que seja adotada nova redação quanto à proposta de alteração do art. 90, II, do RITCE, suprimindo-se a necessidade de acolhimento da manifestação da secretaria de controle externo, **eis que o único legitimado a atuar como *custos legis* no processo de controle é o Ministério Público de Contas.**

Ressalta-se que o parecer se restringiu a analisar o processo sob o aspecto jurídico, não adentrando nas questões de conveniência e oportunidade.

É o parecer que submeto à consideração do Excelentíssimo Presidente desta Corte de Contas.

Cuiabá-MT, 28 de junho de 2021.

*(assinatura digital)*

**Grhegory Paiva Pires Moreira Maia**  
Consultor Jurídico Geral

