

**AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE Nº
1.629.695-4, DO FORO CENTRAL DA COMARCA DA
REGIÃO METROPOLITANA DE CURITIBA - PARANÁ**

AUTOR: PROCURADOR-GERAL DE JUSTIÇA

INTERESSADO: ESTADO DO PARANÁ

RELATOR: DES. CARLOS MANSUR ARIDA

EMENTA

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. LEI ESTADUAL Nº 15.790/2008, QUE “VETA NO ÂMBITO DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO BASEADO EM DECLARAÇÕES, DENÚNCIAS OU QUAISQUER OUTROS EXPEDIENTES ANÔNIMOS, EXCETUANDO-SE OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO PODER DE POLÍCIA”. PARÂMETRO DE CONTROLE. ANÁLISE DO ARTIGO 5º, INCISO IV, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NORMA DE OBSERVÂNCIA OBRIGATÓRIA PELOS ESTADOS-MEMBROS. INSERÇÃO IMPLÍCITA NO ORDENAMENTO CONSTITUCIONAL ESTADUAL. AUSÊNCIA DE USURPAÇÃO DA COMPETÊNCIA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. MÉRITO. PRINCÍPIOS DA MORALIDADE, RAZOABILIDADE, PROIBIDADE, EFICIÊNCIA E PROPORCIONALIDADE. ARTIGO 1º, INC. VII, E 27, CAPUT, DA CONSTITUIÇÃO ESTADUAL. INTERPRETAÇÃO

CONFORME DO ART. 1º, *CAPUT*, DA LEI ESTADUAL Nº 15.790/2008. DECLARAÇÃO DE INCONSTITUCIONALIDADE DO §2º DO ART. 1º. DECLARAÇÃO PARCIAL DE NULIDADE COM REDUÇÃO DE TEXTO DO ART. 2º. ARTIGOS 3º, 4º E 5º MANTIDOS. A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, DIRETA OU INDIRETA, DIANTE DE UMA NOTÍCIA OU DENÚNCIA ANÔNIMA, DEVERÁ PROMOVER A AVERIGUAÇÃO PRELIMINAR, COM PRUDÊNCIA E DISCRIÇÃO, EM TORNO DA VEROSSIMILHANÇA DA COMUNICAÇÃO APÓCRIFA. SOMENTE AO ENCONTRAR INDÍCIOS SUFICIENTES DE ATOS ILÍCITOS, PODERÁ SER INSTAURADO PROCEDIMENTO FORMAL DE PERSECUÇÃO ADMINISTRATIVA OU PENAL. PEDIDO PARCIALMENTE PROCEDENTE.

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 1.629.695-4, do Foro Central da Comarca da Região Metropolitana de Curitiba, em que é autor o **Procurador-Geral de Justiça**, interessado o **Estado do Paraná** e curadora a **Procuradoria-Geral do Estado**.

RELATÓRIO:

Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade promovida pelo Procurador-Geral de Justiça em face da Lei Estadual nº 15.790, de 05 de março de 2008, a qual *“veta no âmbito dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a instauração de procedimento administrativo baseado em*

2

declarações, denúncias ou quaisquer outros expedientes anônimos, excetuando-se os procedimentos administrativos no âmbito do poder de polícia” (fl. 44).

Sustenta o autor que a Administração Pública tem o poder-dever de apurar as irregularidades e infrações disciplinares de seus agentes, de ofício ou mediante provocação de terceiros. Afirma que o direito de petição, previsto no artigo 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal, não está condicionado ao preenchimento de requisitos formais de admissibilidade, como a qualificação de seu autor.

Aduz que, desde que a denúncia apócrifa contenha indícios relevantes, não há óbice para que a Administração Pública apure as irregularidades nela veiculadas, instaurando procedimento administrativo.

Argumenta que, diante de uma denúncia apócrifa, cabe à Administração Pública instaurar, de imediato, o competente processo administrativo ou verificar a plausibilidade das informações constantes da notícia, não sendo legítimo que a autoridade, de plano e com fundamento no anonimato, archive os documentos e informações a que tiver acesso sem prévio exame de sua verossimilhança.

Diante disso, defende que a legislação padece de inconstitucionalidade material, porque impossibilita qualquer juízo prévio de idoneidade e relevância quanto ao conteúdo das denúncias apócrifas.

Assevera que há ofensa ao princípio republicano (artigo 1º, *caput*, Constituição Estadual), o qual assegura o controle social dos atos administrativos, diante da restrição à liberdade do cidadão de denunciar arbitrariedades no serviço público.

Refere que o diploma normativo fere o princípio da moralidade (artigo 27, *caput*, Constituição Estadual), da supremacia e da indisponibilidade

do interesse público e que arquivar toda e qualquer denúncia anônima de fatos infracionais está à margem das regras de probidade, lealdade e boa-fé na administração.

Pontua que a legislação viola os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade (artigo 27, *caput*, Constituição Estadual), pois há outras medidas que desestimulam acusações desmedidas e com intuito ofensivo, sem inviabilizar o esclarecimento de notícias plausíveis. Aduz que o meio escolhido pelo legislador para alcançar o resultado pretendido não é necessário, além de ser prejudicial aos princípios republicano e à moralidade administrativa. Frisa que o normativo questionado “*não promove benefícios palpáveis a compensar os efeitos negativos que dela naturalmente decorrem, sobretudo considerando que as delações apócrifas, e essa parece ser a regra, podem veicular fatos que, lesivos ao interesse público, reivindicam a pronta adoção de diligências pelo administrador público*” (fl. 10).

Conclui que, em razão de a Administração Pública ter o dever de apurar as irregularidades que lhe são noticiadas, da possível caracterização de ato de improbidade administrativa em virtude da omissão intencional do administrador ao arquivar, de plano, denúncias apócrifas verossímeis, da necessária ponderação de interesses na tratativa da vedação ao anonimato e considerando que a denúncia anônima sempre impõe a prévia verificação da verossimilhança, a lei estadual questionada é materialmente inconstitucional.

Pede a procedência do pedido, declarando-se inconstitucional a Lei Estadual nº 15.790, de 05 de março de 2008, e, subsidiariamente, seja conferida interpretação conforme à Constituição, “*a fim de que o sentido hermenêutico extraído do texto imponha à Administração Pública, direta ou indireta, o poder-dever, diante de uma notícia ou denúncia anônima, de*

promover a averiguação preliminar em torno da verossimilhança da comunicação apócrifa, providência, aliás, absolutamente dispensável quando a comunicação – ainda que anônima – ostente indícios suficientes para a abertura/instauração de procedimento e/ou processo administrativo' (fl. 14). Não formulou pedido liminar. Juntou documentos (fls. 14/45).

O Estado do Paraná, por sua Procuradoria-Geral, defende a constitucionalidade da lei impugnada. Argumenta que a norma busca concretizar a vedação ao anonimato contida no artigo 5º, incisos IV e V, da Constituição Federal, e que, na esfera federal, o artigo 144 da Lei nº 8.112/1990 possui a mesma previsão. Registra que os parâmetros de razoabilidade e proporcionalidade são vagos. Acrescenta que, para se declare a inconstitucionalidade da lei em relação aos parâmetros invocados pelo autor, deverá o Órgão Especial se pronunciar sobre o artigo 5º, IV, da Constituição Federal, de modo que haverá usurpação da competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal (fls. 57/61). Apresentou documentos (fls. 63/78).

A Assembleia Legislativa do Estado do Paraná (ALEP) discorre sobre a regularidade do processo legislativo que deu origem ao diploma normativo impugnado e argumenta pela inexistência de ofensa aos artigos 1º e 27 da Constituição Estadual. Alega que o normativo confere efetividade ao artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal. Informa que a legislação não impede a Administração Pública de apurar as ilicitudes trazidas em denúncias anônimas, mas apenas de instaurar procedimento administrativo exclusivamente com base nas denúncias. Requer a improcedência do feito. Anexou documentos (fls. 99/132).

A Procuradoria-Geral de Justiça pronuncia-se pela existência de interesse processual, pois a declaração de inconstitucionalidade prescinde

do exame do artigo 5º, inciso IV, da Constituição Federal, o qual, inclusive, é norma de observância obrigatória que pode ser aceita como parâmetro para o controle abstrato de constitucionalidade. No mais, ratifica integralmente os argumentos da peça vestibular e postula a procedência do pedido ou, subsidiariamente, seja conferida interpretação conforme à Constituição (fls. 138/148).

É o relatório.

VOTO:

Preliminarmente ao exame do mérito, cumpre examinar a preliminar de usurpação da competência do Supremo Tribunal Federal, suscitada pela Procuradoria-Geral do Estado.

Alega a curadora da norma que “para este Eg. Tribunal declarar a incompatibilidade da lei aos parâmetros invocados (moralidade e razoabilidade), é necessário que se manifestar previamente sobre a compatibilidade da Lei com o art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal. E, se assim o fizer, usurpará a competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal para realizar controle abstrato de constitucionalidade, quando o parâmetro for a Constituição Federal” (fls. 61/62).

Razão não lhe assiste.

Ocorre que, embora o parâmetro para o controle de constitucionalidade efetuado por este Tribunal de Justiça seja essencialmente a Constituição Estadual, a norma contida no art. 5º, inciso IV, da Carta Republicana, é de observância obrigatória pelos Estados-membros, incorporando-se ao ordenamento local.

Frise-se que a ausência de inserção formal na Carta Paranaense não prejudica a integração do dispositivo ao ordenamento constitucional dos estados, tendo em vista que, como já se afirmou na Suprema Corte, “*Essa entrada pode ocorrer, seja pela repetição textual do texto federal, seja pelo silêncio dos constituintes locais – afinal, se sua absorção é compulsória, não há qualquer discricionariedade na sua incorporação pelo ordenamento local*” (Rcl 17954 AgR, Relator: Min. ROBERTO BARROSO, Primeira Turma, julgado em 21/10/2016, publicado em 10/11/2016).

Além disso, o art. 5º, inciso IV, da Constituição da República, não se constitui no parâmetro exclusivo de inconstitucionalidade deduzido nessa ação, porque constam também os artigos 1º, *caput*, e inciso VII, e 27, *caput*, ambos da Constituição Estadual.

Desse modo, seja porque não há vulneração da competência do Supremo Tribunal Federal para analisar a violação ao art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, seja pelo fato de que o parâmetro de constitucionalidade elegido pelo autor abrange normas da Constituição do Estado, a preliminar de não conhecimento desta ação por usurpação da competência do Pretório Excelso não deve ser acolhida.

Superada a questão, passo ao exame do mérito.

Por meio desta ação direta, o Procurador-Geral de Justiça postula a declaração de inconstitucionalidade material da Lei Estadual nº 15.790/2008, por afronta aos princípios republicano, da probidade, da moralidade e da razoabilidade, contidos no art. 1º, *caput*, e inciso VII, e no art. 27, *caput*, todos da Constituição Estadual.

Eis a redação do normativo questionado:

“LEI Nº 15.790 - 05/03/2008

VETA NO ÂMBITO DOS PODERES EXECUTIVO, LEGISLATIVO E JUDICIÁRIO A INSTAURAÇÃO DE PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO BASEADO EM DECLARAÇÕES, DENÚNCIAS OU QUAISQUER OUTROS EXPEDIENTES ANÔNIMOS, EXCETUANDO-SE OS PROCEDIMENTOS ADMINISTRATIVOS NO ÂMBITO DO PODER DE POLÍCIA.

A Assembléia Legislativa do Estado do Paraná aprovou e eu promulgo, nos termos do § 7º do Artigo 71 da Constituição Estadual, os seguintes dispositivos do Projeto de Lei nº 693/07:

Art. 1º Fica vedada no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a instauração de procedimento administrativo baseado em declarações, denúncias ou quaisquer outros expedientes anônimos, excetuando-se os procedimentos administrativos no âmbito do poder de polícia.

Parágrafo Único - O procedimento administrativo de que trata este artigo somente será recebido e processado desde que contenha a qualificação completa do requerente ou denunciante, a sua assinatura acompanhada de fotocópia de documento válido de identificação.

Art. 2º Os documentos ou requerimentos desprovidos dos requisitos contidos na presente lei serão registrados em livro próprio e, se não ratificados pelo denunciante ou requerente em 15 (quinze) dias, serão devidamente remetidos ao arquivo.

Parágrafo Único - Os documentos ou requerimentos arquivados com fundamento no caput deste artigo ficarão gravados com cláusulas de sigilo absoluto, sob responsabilidade da autoridade competente.

Art. 3º Os procedimentos administrativos que estejam em curso e que não contenham os requisitos ora estabelecidos, deverão ser arquivados, de acordo com o parágrafo único do artigo 2º, desta lei.

Art. 4º Fica proibido o fornecimento de informações, o atendimento de requisições ou quaisquer esclarecimentos acerca dos procedimentos viciados pelo anonimato, sob as penas da lei.

Art. 5º Esta lei entrará em vigor na data da sua publicação.”

Como parâmetros de controle, são indicados da Constituição do Estado do Paraná:

“Art. 1º. O Estado do Paraná, integrado de forma indissolúvel à República Federativa do Brasil, proclama e assegura o Estado democrático, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais, do trabalho e da livre iniciativa, o pluralismo político e tem por princípios e objetivos:

VII - o respeito incondicional à moralidade e à probidade administrativas;

“Art. 27. A administração pública direta, indireta e fundacional, de qualquer dos Poderes do Estado e dos Municípios

obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, razoabilidade, eficiência, motivação, economicidade e, também, ao seguinte:”

Ao defender a constitucionalidade da norma, a Procuradoria-Geral do Estado arguiu que o diploma legislativo dá concretude ao art. 5º, inciso IV, da Constituição Federal, o qual veda 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;”

Visualizada a questão, percebe-se que há conflito entre a norma constitucional que veda o anonimato e o poder-dever da Administração Pública de apurar as práticas infracionais de seus agentes das quais venha a tomar conhecimento, ainda que por meio de informações provenientes de autor desconhecido.

Esse conflito, contudo, foi analisado pelo Supremo Tribunal Federal no Inquérito nº 1.957/PR, tendo por relator o Ministro Carlos Velloso, Tribunal Pleno, julgado em 11/05/2005, publicado no Diário da Justiça de 11/11/2005, precedente no qual se enfrentou o tema da necessária apuração da prática delitiva quando iniciada por denúncia anônima, sob a ótica do processo penal.

Naquela oportunidade, o Ministro Celso de Mello assentou em seu voto que a proibição do anonimato visa tornar possível a responsabilização penal ou civil daquele que abusivamente exerce a liberdade de expressão, tendo concluído que:

*“(...) há, de um lado, a norma constitucional, que, ao vedar o anonimato (CF, art. 5º, IV), objetiva fazer preservar, no processo de livre expressão do pensamento, a incolumidade dos direitos da personalidade (como a honra, a vida privada, a imagem e a intimidade), buscando inibir, desse modo, delações de origem anônima e de conteúdo abusivo. E existem, de outro, certos postulados básicos, igualmente consagrados pelo texto da Constituição, vocacionados a conferir real efetividade à exigência de que os comportamentos individuais, registrados no âmbito da coletividade, ajustam-se à lei e mostrem-se compatíveis com padrões ético-jurídicos decorrentes do próprio sistema de valores que a nossa Lei Fundamental consagra. (...) nada impedia, na espécie em exame, que o Poder Público, **provocado por denúncia anônima, adotasse medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discrição” (...), a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, com o objetivo de viabilizar a ulterior instauração de procedimento penal em torno da autoria e da materialidade dos fatos reputados, desvinculando-se a investigação estatal (“informactio delicti”), desse modo, da delação formulada por autor desconhecido,***

considerada a relevante circunstância de que os escritos anônimos – aos quais não se pode atribuir caráter oficial – não se qualificam, por isso mesmo, como atos de caráter de natureza processual. Disso resulta, pois, a impossibilidade de o Estado, tendo por único fundamento causal a existência de tais peças apócrifas, dar início, somente com apoio nelas, à “persecutio criminis”.

Impende destacar que o entendimento assumido pela Corte Suprema no julgamento do Inquérito nº 1.957/PR foi reprisado pelo Supremo no RMS nº 29.198/DF, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 30/10/2012, publicado no Diário Oficial de 28/11/2012, no qual se concluiu por aplicáveis tais premissas também ao processo administrativo disciplinar.

Extraio relevante excerto do voto condutor proferido pela Ministra Cármen Lúcia:

“As premissas fixadas pelo Ministro Celso de Mello podem ser aproveitadas para o deslinde do presente recurso ordinário. Embora a espécie trate de processo administrativo disciplinar, e não de processo penal, também aqui se antagonizam os valores constitucionais referidos naquele julgamento.

De um lado, há as disposições constitucionais atinentes aos princípios que regem a Administração Pública, dos quais decorrem o poder-dever de zelar pelo interesse público e apurar condutas irregulares praticadas por quem administra bens públicos, que foi materializado no art. 143 da Lei n. 8.112/1990, o qual dispõe que: “a autoridade que tiver ciência

de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa” (grifos nossos).

De outro, tem-se a vedação constitucional ao anonimato, dirigida à proteção dos direitos da personalidade, permitindo a posterior responsabilização daqueles que transbordarem os limites do exercício regular da liberdade de expressão.

(...)

A leitura inadvertida desses dispositivos pode conduzir à conclusão de que, de um lado, a Administração teria o dever de apurar as irregularidades que cheguem ao seu conhecimento, de outro, a ausência dos requisitos formais no veículo dessa notícia seria suficiente para impedir a apuração dos fatos. Nessa perspectiva, o interesse público na apuração do fato delituoso sucumbiria ao interesse particular em promover eventual responsabilização do denunciante, se infundada e abusiva fosse a denúncia. Isso, contudo, ao meu juízo, não pode suceder.

É certo que servidores públicos éticos e diligentes no cumprimento de seu dever funcional podem criar inimizades e desafeições e, em razão disso, virem a sofrer perseguições e todo tipo de tentativas de macular sua idoneidade por parte de pessoas que, muitas vezes, protegem-se no anonimato.

Daí porque denúncias que tenham intuito meramente difamatório, injurioso e vexatório, que busquem apenas desestabilizar o servidor e que venham desacompanhadas de

elementos mínimos que evidenciem conduta inapropriada ou ilegal não podem ser objeto de apuração, nos termos do art. 144 da Lei n. 8.112/1990 e dos demais dispositivos legais citados, e devem ser arquivadas de plano.

Situação diversa ocorre, entretanto, quando a denúncia vem acompanhada de elementos que comprovem a verossimilhança das alegações e a existência de potencial delito funcional, fornecem informações suficientemente precisas que permitam a apuração preliminar e célere dos fatos para confirmar a procedência da imputação.

(...)

Nessas situações, deve-se realizar um exame prévio de admissibilidade da denúncia, da idoneidade dos documentos que a acompanham, da coerência da narrativa e da presença de elementos que evidenciem não se tratar de mera tentativa de macular a idoneidade do servidor.

Assim, como meio de preservar a imagem e a honra do servidor investigado, a Administração deve agir de forma cautelosa e discreta e realizar investigações preliminares em busca de outros elementos que corroborem a denúncia e confirmem a autoria e a materialidade das infrações, para, apenas aí, instaurar o processo administrativo disciplinar.

Esse procedimento investigatório preliminar pode ter a forma de sindicância, como se deu na espécie.

Não se quer, com isso, incentivar a prática do denunciismo contra servidor público, o que é reprovável, mas apenas

afirmar que a denúncia formulada por pessoa não identificada não pode ser sumariamente descartada sem um juízo prévio sobre a plausibilidade das imputações.

Fosse isso possível, diversas condutas ilegais e abusivas praticadas por servidores públicos jamais seriam conhecidas e combatidas.

Não pode a Administração, como é óbvio, instaurar o processo administrativo disciplinar contra servidor com base única e exclusiva nas imputações feitas em denúncias anônimas, sendo exigível, no entanto, conforme enfatizado, a realização de um procedimento preliminar que apure os fatos narrados e a eventual procedência da denúncia.”

Na Suprema Corte, essas conclusões têm embasado outros julgados:

“HABEAS CORPUS” – SUSTENTAÇÃO ORAL EM SEDE DE “AGRAVO REGIMENTAL” – INADMISSIBILIDADE – CONSTITUCIONALIDADE DA VEDAÇÃO REGIMENTAL (RISTF, ART. 131, § 2º) – SUPOSTA FUNDAMENTAÇÃO DO ATO DECISÓRIO QUE DETERMINOU A INTERCEPTAÇÃO TELEFÔNICA EXCLUSIVAMENTE EM DELAÇÃO ANÔNIMA – INOCORRÊNCIA – PERSECUÇÃO PENAL E DELAÇÃO ANÔNIMA – VIABILIDADE, DESDE QUE A INSTAURAÇÃO FORMAL DO PROCEDIMENTO INVESTIGATÓRIO E A PRODUÇÃO PROBATÓRIA TENHAM SIDO PRECEDIDAS DE AVERIGUAÇÃO SUMÁRIA, “COM PRUDÊNCIA E

15

DISCRIÇÃO”, DESTINADA A APURAR A VEROSSIMILHANÇA DOS FATOS DELATADOS E DA RESPECTIVA AUTORIA – APURAÇÃO PRELIMINAR EFETIVADA PELA AUTORIDADE COMPETENTE – DOUTRINA – PRECEDENTES DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL – ALEGAÇÃO DE PERDA DA CADEIA DE CUSTÓDIA REFERENTE À PROVA PENAL – MATÉRIA NÃO EXAMINADA PELO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA – IMPETRAÇÃO COM APOIO EM FUNDAMENTOS NÃO APRECIADOS PELO TRIBUNAL APONTADO COMO COATOR: HIPÓTESE DE INCOGNOSCIBILIDADE, NESSE PONTO, DO “WRIT” CONSTITUCIONAL – PARECER DA PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA PELO INDEFERIMENTO DO PEDIDO – RECURSO DE AGRAVO IMPROVIDO.”

(HC 135969 AgR, Relator(a): Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 29/11/2016, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-017 DIVULG 31-01-2017 PUBLIC 01-02-2017).

“HABEAS CORPUS” – RECURSO ORDINÁRIO – MOTIVAÇÃO “PER RELATIONEM” – LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL – DELAÇÃO ANÔNIMA – ADMISSIBILIDADE – CONFIGURAÇÃO, NO CASO, DOS REQUISITOS LEGITIMADORES DE SEU ACOLHIMENTO – DOUTRINA – PRECEDENTES – PRETENDIDA DISCUSSÃO EM TORNO DA ALEGADA INSUFICIÊNCIA DE ELEMENTOS

PROBATÓRIOS – IMPOSSIBILIDADE NA VIA SUMARÍSSIMA DO “HABEAS CORPUS” – PRECEDENTES – RECURSO ORDINÁRIO IMPROVIDO. PERSECUÇÃO PENAL E DELAÇÃO ANÔNIMA

– As autoridades públicas não podem iniciar qualquer medida de persecução (penal ou disciplinar), apoiando-se, unicamente, para tal fim, em peças apócrifas ou em escritos anônimos. É por essa razão que o escrito anônimo não autoriza, desde que isoladamente considerado, a imediata instauração de “persecutio criminis”.

– Nada impede que o Poder Público, provocado por delação anônima (“disque-denúncia”, p. ex.), adote medidas informais destinadas a apurar, previamente, em averiguação sumária, “com prudência e discrição”, a possível ocorrência de eventual situação de ilicitude penal, desde que o faça com o objetivo de conferir a verossimilhança dos fatos nela denunciados, em ordem a promover, então, em caso positivo, a formal instauração da “persecutio criminis”, mantendo-se, assim, completa desvinculação desse procedimento estatal em relação às peças apócrifas.

– Diligências prévias, promovidas por agentes policiais, reveladoras da preocupação da Polícia Judiciária em observar, com cautela e discrição, notadamente em matéria de produção probatória, as diretrizes jurisprudenciais estabelecidas, em tema de delação anônima, pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Superior Tribunal de Justiça. LEGITIMIDADE CONSTITUCIONAL DA MOTIVAÇÃO “PER

RELATIONEM”

– Reveste-se de plena legitimidade jurídico-constitucional a utilização, pelo Poder Judiciário, da técnica da motivação “*per relationem*”, que se mostra compatível com o que dispõe o art. 93, IX, da Constituição da República. A remissão feita pelo magistrado – referindo-se, expressamente, aos fundamentos (de fato e/ou de direito) que deram suporte a anterior decisão (ou, então, a pareceres do Ministério Público, ou, ainda, a informações prestadas por órgão apontado como coator)

– constitui meio apto a promover a formal incorporação, ao ato decisório, da motivação a que o juiz se reportou como razão de decidir. Precedentes. INADMISSIBILIDADE DE EXAME DE MATÉRIA FÁTICO- -PROBATÓRIA EM SEDE DE “HABEAS CORPUS”

– O processo de “habeas corpus”, que tem caráter essencialmente documental, não se mostra juridicamente adequado quando utilizado com o objetivo (a) de promover a análise da prova penal, (b) de efetuar o reexame do conjunto probatório regularmente produzido, (c) de provocar a reapreciação da matéria de fato e (d) de proceder à revalorização dos elementos instrutórios coligidos no processo penal de conhecimento. Precedentes.”

(RHC 117988, Relator (a): Min. GILMAR MENDES, Relator (a) p/ Acórdão: Min. CELSO DE MELLO, Segunda Turma, julgado em 16/12/2014, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-037 DIVULG 25-02-2015 PUBLIC 26-02-2015).

“HABEAS CORPUS. “DENÚNCIA ANÔNIMA” SEGUIDA DE INVESTIGAÇÕES EM INQUÉRITO POLICIAL. INTERCEPTAÇÕES TELEFÔNICAS E AÇÕES PENAIS NÃO DECORRENTES DE “DENÚNCIA ANÔNIMA”. LICITUDE DA PROVA COLHIDA E DAS AÇÕES PENAIS INICIADAS. ORDEM DENEGADA.

Segundo precedentes do Supremo Tribunal Federal, nada impede a deflagração da persecução penal pela chamada “denúncia anônima”, desde que esta seja seguida de diligências realizadas para averiguar os fatos nela noticiados (86.082, rel. min. Ellen Gracie, DJe de 22.08.2008; 90.178, rel. min. Cezar Peluso, DJe de 26.03.2010; e HC 95.244, rel. min. Dias Toffoli, DJe de 30.04.2010).

No caso, tanto as interceptações telefônicas, quanto as ações penais que se pretende trancar decorreram não da alegada “notícia anônima”, mas de investigações levadas a efeito pela autoridade policial.

A alegação de que o deferimento da interceptação telefônica teria violado o disposto no art. 2º, I e II, da Lei 9.296/1996 não se sustenta, uma vez que a decisão da magistrada de primeiro grau refere-se à existência de indícios razoáveis de autoria e à imprescindibilidade do monitoramento telefônico.

Ordem denegada.”

(HC 99490, Relator (a): Min. JOAQUIM BARBOSA, Segunda Turma, julgado em 23/11/2010, DJe-020 DIVULG 31-01-2011 PUBLIC 01-02-2011 EMENT VOL-02454-02 PP-00459).

“Habeas corpus. Constitucional e processual penal. Possibilidade de denúncia anônima, desde que acompanhada de demais elementos colhidos a partir dela. Instauração de inquérito. Quebra de sigilo telefônico. Trancamento do inquérito. Denúncia recebida. Inexistência de constrangimento ilegal.

1. O precedente referido pelo impetrante na inicial (HC nº 84.827/TO, Relator o Ministro Marco Aurélio, DJ de 23/11/07), de fato, assentou o entendimento de que é vedada a persecução penal iniciada com base, exclusivamente, em denúncia anônima. Firmou-se a orientação de que a autoridade policial, ao receber uma denúncia anônima, deve antes realizar diligências preliminares para averiguar se os fatos narrados nessa "denúncia" são materialmente verdadeiros, para, só então, iniciar as investigações.

2. No caso concreto, ainda sem instaurar inquérito policial, policiais federais diligenciaram no sentido de apurar as identidades dos investigados e a veracidade das respectivas ocupações funcionais, tendo eles confirmado tratar-se de oficiais de justiça lotados naquela comarca, cujos nomes eram os mesmos fornecidos pelos "denunciantes". Portanto, os procedimentos tomados pelos policiais federais estão em perfeita consonância com o entendimento firmado no precedente supracitado, no que tange à realização de diligências preliminares para apurar a veracidade das informações obtidas anonimamente e, então, instaurar o procedimento investigatório propriamente dito. 3. Habeas

20

corpus denegado.”

(HC 95244, Relator(a): Min. DIAS TOFFOLI, Primeira Turma, julgado em 23/03/2010, DJe-076 DIVULG 29-04-2010 PUBLIC 30-04-2010 EMENT VOL-02399-05 PP-00926 RTJ VOL-00214-01 PP-00441 RSJADV jun., 2010, p. 36-47 RT v. 99, n. 900, 2010, p. 480-501).

Desse modo, embora a vedação ao anonimato figure como princípio do ordenamento jurídico constitucional, é de rigor a sua ponderação com o dever administrativo de promover a investigação das práticas delitivas, pautado no interesse público, no dever de probidade, na moralidade e na eficiência administrativa.

É dizer, não pode a Administração Pública instaurar a persecução penal ou administrativa com fulcro apenas na denúncia apócrifa, sob pena de violação ao princípio consagrado no rol dos direitos fundamentais da Carta Maior, mas, por outro lado, remanesce ao Poder Público autêntico poder-dever de proceder à verificação preliminar com “*prudência e discricão*”, nos dizeres do Ministro Celso de Mello, para apurar a presença de elementos mínimos embaixadores das informações constantes da notícia anônima, tendo por objetivo a apuração sumária dos fatos apontados.

Assim, se no curso desta investigação primária forem revelados indícios de prática ilegal, não é mera faculdade, mas um dever do Poder Executivo, Legislativo ou Judiciário, valendo-se da prerrogativa da autotutela, promover a apuração dos fatos por meio de procedimento formal especialmente destinado à persecução penal ou administrativa, se for o caso.

Ressalte-se, uma vez mais, o entendimento do Supremo Tribunal Federal explicitado no voto da Ministra Cármen Lúcia: “*Assim, como*

meio de preservar a imagem e a honra do servidor investigado, a Administração deve agir de forma cautelosa e discreta e realizar investigações preliminares em busca de outros elementos que corroborem a denúncia e confirmem a autoria e a materialidade das infrações, para, apenas aí, instaurar o processo administrativo disciplinar.” (RMS nº 29.198/DF, sob relatoria da Ministra Cármen Lúcia, Segunda Turma, julgado em 30/10/2012, publicado no Diário Oficial de 28/11/2012).

Neste Tribunal de Justiça, a jurisprudência não difere do entendimento do Supremo Tribunal Federal.

A propósito:

“NOTÍCIA CRIME - JUIZ DE DIREITO - DENÚNCIA ANÔNIMA NÃO CORROBORADA - PROMOÇÃO DE ARQUIVAMENTO PELA PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA - IRRECUSABILIDADE - ACOLHIMENTO.

A denúncia anônima pode dar início à investigação, **desde que corroborada por elementos informativos prévios que evidenciem a verossimilhança da comunicação**, o que não ocorreu no caso.

É insuscetível de recusa a promoção de arquivamento formulado pelo Ministério Público, titular da ação penal, com base na ausência de elementos fático- probatórios dos autos para justificar a instauração da persecução penal contra o investigado com prerrogativa de foro perante este Órgão Especial.”

(TJPR - Órgão Especial - NC - 1589640-5 - Arapongas - Rel.: Rogério Coelho - Unânime - J. 06.02.2017) (grifei).

“MANDADO DE SEGURANÇA. COMPETÊNCIA ORIGINÁRIA (IMPETRADO PROMOTOR DE JUSTIÇA). INSTAURAÇÃO DE INQUÉRITO CIVIL PARA APURAÇÃO DE VIOLAÇÃO A DIREITO DO CONSUMIDOR. EMPRESA DE FACTORING QUE ESTARIA SUPOSTAMENTE ATUANDO COMO INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. POSSIBILIDADE DE INSTAURAÇÃO DA INVESTIGAÇÃO COM BASE EM DENÚNCIA ANÔNIMA. ALEGAÇÃO DE QUE NÃO HÁ RELAÇÃO DE CONSUMO E NEM LIMITAÇÃO DE JUROS, BEM COMO DE LEGALIDADE DAS ATIVIDADES DA IMPETRANTE QUE NÃO IMPEDEM A INSTAURAÇÃO DO INQUÉRITO CIVIL, POIS UMA DAS FUNÇÕES DO MINISTÉRIO É INSTAURAR INQUÉRITO CIVIL E AÇÃO CIVIL PÚBLICA PARA ZELAR PELOS INTERESSES DIFUSOS E COLETIVOS, NOS TERMOS DO ART. 129, III DA CRFB/88 E ARTS. 7º E 8º DA LEI 7.347/85. SEGURANÇA DENEGADA. **a)- "O STJ reconhece a possibilidade de investigar a veracidade de denúncia anônima em Inquérito Civil ou Processo Administrativo, conforme se observa nos seguintes precedentes, entre os quais se destacam a orientação já firmada por esta Segunda Turma e uma recente decisão da Primeira Turma: RMS 37.166/SP, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Turma, DJe 15.4.2013; RMS 30.510/RJ, Rel. Ministra Eliana Calmon, Segunda Turma, DJe 10.2.2010; MS 13.348/DF, Rel. Ministra Laurita Vaz, Terceira Seção, DJe 16.9.2009." (STJ.RMS 38.010/RJ, Rel. Ministro HERMAN BENJAMIN,**

SEGUNDA TURMA, julgado em 02/05/2013, DJe 16/05/2013). b)- As alegações de que não há relação de consumo, não há falar em limitação dos juros e de que as atividades da impetrante são legais, não impedem a instauração do inquérito civil, pois cuida-se de procedimento investigatório do Ministério Público que pode ou não dar azo a futura instauração de ação civil pública.

Destarte, não se vislumbra ilegalidade, desvio de finalidade ou falta de atribuições a justificar o trancamento do inquérito civil por meio do presente writ, na medida em que a atuação do Ministério Público está pautada no exercício de sua função institucional e dever legal de promover o inquérito civil com vistas a proteger interesses coletivos, em virtude de denúncia (ainda que anônima, o que é admitido pela jurisprudência) que levou fatos a seu conhecimento, nos termos do inciso III do art. 129 da CRFB/88 e dos arts. 8º e 9º da Lei nº 7.347/85 (Lei da Ação Civil Pública - LACP)."

(TJPR - 5ª C. Cível - MS - 1297641-1 - Arapoti - Rel.: Rogério Ribas - Unânime - J. 19.05.2015) (*grife*).

“Apelação Cível e Recurso Adesivo. Ação de reparação por danos morais. Instituto Ambiental do Paraná. Legitimidade passiva. Agentes públicos. Partes legítimas. Faculdade do demandante. Chamamento ao processo. Impossibilidade. Mérito. Procedimento administrativo disciplinar. Instauração. Possibilidade. Irregularidade formal. Ato ilícito. Não

configuração. Sigilo. Previsão legal. Inexistência. Denúncia anônima. Investigação. Possibilidade. Posterior absolvição. Dever de indenizar não configurado. Sentença reformada. Inversão do ônus da sucumbência. Recurso de Apelação provido. Recurso Adesivo prejudicado. 1. Trata-se de faculdade do autor, nos casos em que se discute a responsabilidade do Estado e seus servidores, promover a demanda em face dos servidores, do Estado/Órgão Público ou de ambos, no exercício livre de seu direito de ação. 2. Sendo inegável que o deferimento do chamamento ao processo pretendido implicará inevitavelmente na postergação da lide, trazendo aos autos discussão diversa daquela analisada na demanda inicialmente proposta, há que se indeferir o pleito dos apelantes no que diz respeito ao chamamento ao processo do Instituto Ambiental do Paraná - IAP. 3. Em que pese a apuração dos fatos ter tido início em autos diversos da sindicância, tal fato não constitui ato ilícito a ensejar condenação, posto não se tratar de ilícito civil. 4. O sigilo do procedimento administrativo disciplinar, quando necessário, se dá como instrumento da própria investigação, e não com o intuito de resguardar a identidade do investigado. 5. O fato de ter sido instaurada a sindicância com base em informação anônima, não retira a legalidade da mesma. 6. A simples instauração de procedimento disciplinar não é passível de causar dano moral indenizável, posto se tratar de exercício regular de um direito por parte daquele que é responsável pela administração de órgão público.”

(TJPR - 10ª C. Cível - AC - 777147-1 - Cianorte - Rel.: Hélio Henrique Lopes Fernandes Lima - Unânime - J. 21.06.2012).

“MANDADO DE SEGURANÇA. PEDIDO DE AUTORIZAÇÃO DE ACESSO A DADOS BANCÁRIO E FISCAL. SUSPEITA DA PRÁTICA DE ATO ÍMPROBO POR SERVIDOR PÚBLICO. CABIMENTO DO MANDAMUS PARA QUESTIONAR A LEGALIDADE DO ATO JUDICIAL NÃO PASSÍVEL DE RECURSO. PRELIMINAR DE AUSÊNCIA DE FUNDAMENTAÇÃO. AFASTAMENTO. VIOLAÇÃO AO ARTIGO 93, INCISO IX DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL INEXISTENTE - "(...) O que a Constituição exige, no art. 93, IX, é que a decisão judicial seja fundamentada; não, que a fundamentação seja correta, na solução das questões de fato ou de direito da lide: declinadas no julgado as premissas, corretamente assentadas ou não, mas coerentes com o dispositivo do acórdão, está satisfeita a exigência constitucional." (STF, AI 402.819-AgR, Relator Ministro SEPÚLVEDA PERTENCE, DJ 05/09/03). PROCEDIMENTO ADMINISTRATIVO INSTAURADO PELO MINISTÉRIO PÚBLICO COM BASE EM CARTA ANÔNIMA. AFRONTA AO ARTIGO 5º., IV DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL OU ILEGALIDADE INOCORRENTE. INTERPRETAÇÃO SISTEMÁTICA E PRINCÍPIO DA UNIDADE DA CONSTITUIÇÃO. DEVER DO ÓRGÃO MINISTERIAL COLETAR DADOS E PROVAS PARA AVERIGUAR O TEOR DA CARTA APÓCRIFA. INTELIGÊNCIA DO ARTIGO 22 DA

26

LEI N.º 8.429/92 - **Partindo-se de uma interpretação sistemática, o artigo 5º., inciso IV da Carta Magna não obsta que o Ministério Público, instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado e a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, realize investigações e promova as diligências necessárias para averiguar o teor da informação apócrifa pela qual se noticia a ocorrência de ato ilícito.** OFENSA AO ARTIGO 5º., INCISOS X E XII DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. NÃO CONFIGURAÇÃO. RESTRIÇÃO A DIREITO FUNDAMENTAL QUE SE JUSTIFICA PARA AVERIGUAR A PRÁTICA DE ATOS ILÍCITOS - Se pairam fundadas suspeitas de que o impetrante envolve-se com práticas ilícitas, o seu sigilo bancário e fiscal podem ser quebrados. É que, em um Estado Democrático de Direito, não se pode permitir que a liberdade e a intimidade do indivíduo sejam absolutos a ponto de servirem como subterfúgio para realização de atos ilícitos. ORDEM DENEGADA.”

(TJPR - 4ª C. Cível - MS - 749255-7 - Curitiba - Rel.: Abraham Lincoln Calixto - Unânime - J. 19.04.2011).

Desse modo, o entendimento do Supremo Tribunal Federal é o de cancelar a possibilidade de instauração de investigações preliminares que visem apurar fatos indicados na denúncia apócrifa, de modo a verificar a verossimilhança do conteúdo da afirmação contida na denúncia. O que não se

permite, entretanto, é a utilização da denúncia anônima como meio de prova isolado para fundamentar a instauração de procedimentos para apuração de responsabilidades ou mesmo a aplicação de pena ou outras medidas restritivas com fundamento único na afirmação apócrifa. Nesse ponto, a vedação ao anonimato constitui-se em cláusula de barreira.

Esse é o sentido que a Corte Excelsa dá ao art. 5º, inc. IV, da Constituição da República, no que pertine à denúncia anônima, sendo tal interpretação justamente o resultado da ponderação entre o princípio da vedação ao anonimato e o dever de apurar as irregularidades no âmbito da administração pública, com fundamento no interesse público, no princípio republicano, na moralidade e na probidade administrativas.

Desse modo, é correto concluir-se que a Lei Estadual nº 15.790/2008, dependendo da interpretação que seja dada aos seus dispositivos, pode redundar em inconstitucionalidade material por violação aos princípios da moralidade, do interesse público, da razoabilidade e da eficiência administrativas (art. 1º, inc. VII, e 27, *caput*, da Constituição do Estado do Paraná).

Entretanto, nada obstante os vícios da lei impugnada, entende-se que há como salvaguardar a validade da Lei Estadual nº 15.790/2008, para dar interpretação conforme aos seus dispositivos, além de declarar inconstitucionais, com redução de texto, algumas de suas previsões.

Nestes termos, objetivando precipuamente adequar a redação da Lei nº 15.790/2008 aos ditames da Constituição da República e ao conteúdo do posicionamento fixado pelo Supremo Tribunal Federal, não olvidando ser vedado ao Poder Judiciário assumir o papel de legislador positivo, devem ser feitas às seguintes adequações no texto legal:

*A interpretação conforme a ser dada ao **art. 1º** é a de que “fica*

vedada no âmbito dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário a instauração de procedimento administrativo de persecução administrativa ou penal, baseado em declarações, denúncias ou quaisquer outros expedientes anônimos, excetuando-se os procedimentos no âmbito do poder de polícia, sem prévia, cuidadosa e indispensável investigação preliminar para verificar se a denúncia anônima possui um mínimo de plausibilidade”.

O **parágrafo único** deste artigo deve ser declarado inconstitucional, porque está em total antagonismo com a interpretação constitucional conferida ao *caput*. Evidente que se a petição de denúncia contiver a qualificação concreta de seu subscritor, não se tratará de procedimento apócrifo ou anônimo.

Quanto ao **art. 2º**, há que se reconhecer a *declaração parcial de nulidade com redução de texto* para que o conteúdo seja “Os documentos ou requerimentos serão registrados em livro próprio”, excluindo-se as demais expressões contidas na redação originária da lei, tal como a que diz respeito à possibilidade de “ratificação pelo denunciante em 15 dias”, visto que se houver a ratificação a denúncia deixará de ser anônima ou apócrifa, e se não houver, pela nova interpretação a ser dada ao art. 1º da lei, deverá ser adotada a interpretação conforme dada ao art. 1º, no sentido de ser realizada prévia e cuidadosa averiguação da denúncia.

O **parágrafo único** do art. 2º permanece sem alterações.

Em relação aos artigos **3º**, **4º** e **5º** permanecem no corpo da lei, porque neles não se vislumbra inconstitucionalidade.

É como voto.

DECISÃO:

Acordam os Desembargadores do Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná, por unanimidade de votos, em rejeitar a preliminar de usurpação de competência do Supremo Tribunal Federal e, quanto ao mérito, em dar parcial procedência à ação direta de inconstitucionalidade, nos termos do voto do relator.

Participaram da sessão e acompanharam o voto do Relator os Excelentíssimos Senhores Desembargadores Telmo Cherem, Marcus Vinícius de Lacerda Costa, Clayton Camargo, Ruy Cunha Sobrinho, Prestes Mattar, Marques Cury, Paulo Cezar Bellio, Sônia Regina de Castro, Lauro Laertes de Oliveira, Paulo Roberto Vasconcelos, Arquelau Araujo Ribas, Hamilton Mussi Correa, Jorge de Oliveira Vargas, Coimbra de Moura, Miguel Kfourri Neto, Astrid Maranhão Carvalho Ruthes, Hayton Lee Swain Filho, José Augusto Gomes Aniceto.

Curitiba, 2 de outubro de 2017.

DES. CARLOS MANSUR ARIDA

Relator