



A Proteção à Identidade do Denunciante e o Papel da Ouvidoria

Flávia Lemos Sampaio Xavier
Cláudio Hermann Domingos Magalhães

CONTROLADORIA-GERAL
DA UNIÃO



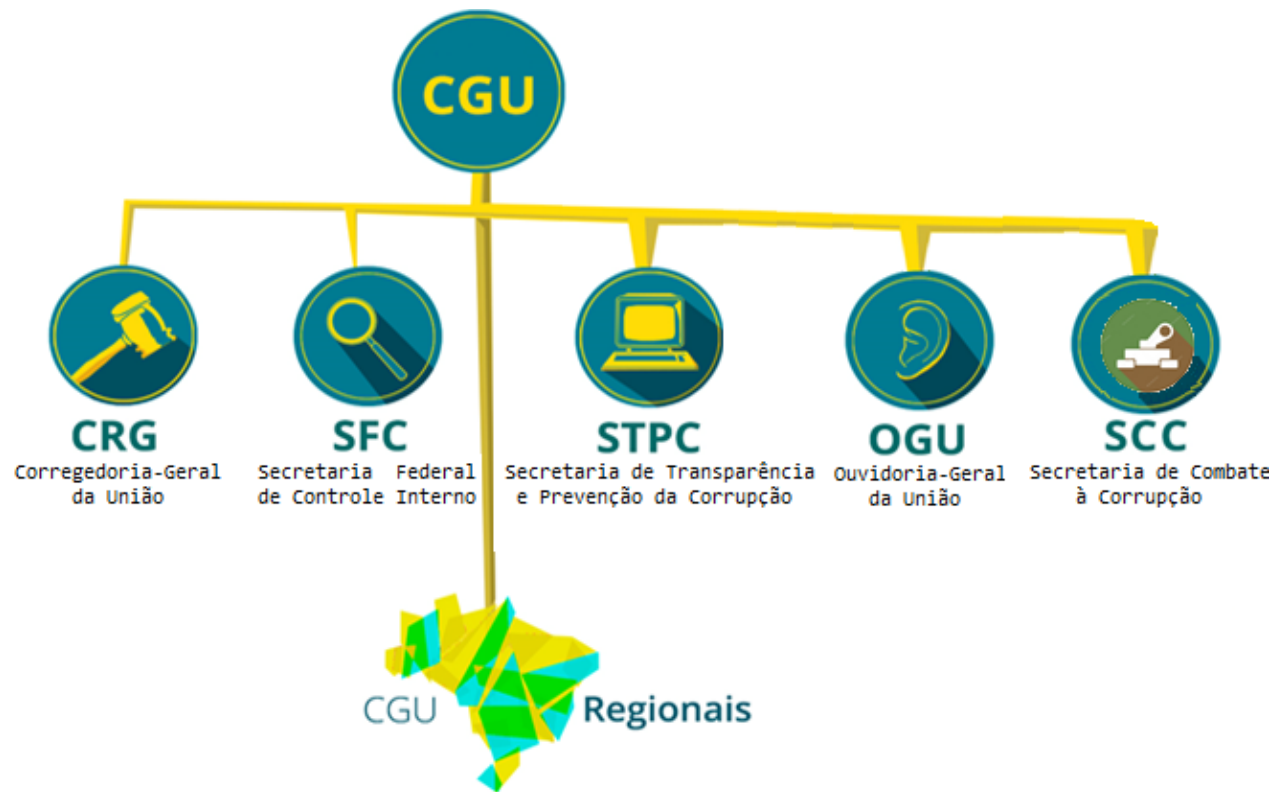
PÁTRIA AMADA
BRASIL
GOVERNO FEDERAL

OBJETIVO

- ✓ Apresentar as normas e sugestões de procedimentos com vistas à proteção da identidade do denunciante no âmbito das ouvidorias públicas;
- ✓ Demonstrar novas ferramentas para a utilizando o módulo de treinamento da Plataforma Fala.BR.

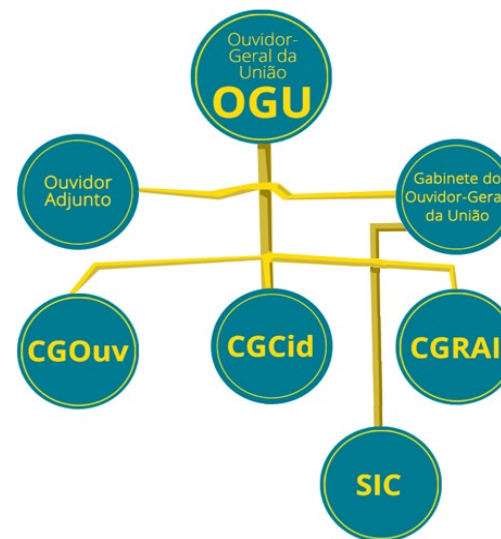
A CGU é o Órgão Central de Controle Interno, Correição e Ouvidoria do Poder Executivo Federal.

É formada por 5 órgãos singulares e unidades regionais em todos os Estados da Federação



Conhecendo a Ouvidoria-Geral da União – OGU

- ✓ Órgão Central do Sistema de Ouvidoria o Poder Executivo federal: coordenação técnica e monitoramento das ouvidorias setoriais.
- ✓ Instância recursal da Lei de Acesso à Informação no âmbito da Administração Pública Federal.
- ✓ Promoção da mediação na resolução de conflitos entre usuários de serviços públicos e órgãos da Administração Pública Federal.
- ✓ Controle da Rede de Ouvidorias Públicas
- ✓ Execução de Programas de Fortalecimento de Ouvidorias e de participação social.
- ✓ Recebimento, análise e encaminhamento de manifestações de ouvidoria referentes a procedimentos e ações de agentes, órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.



CGOuv

Coordenação-Geral de Orientação e Acompanhamento de Ouvidorias

CGCid

Coordenação-Geral de Atendimento ao Cidadão

CGRAI

Coordenação-Geral de Recursos de Acesso à Informação

SIC

Serviço de Informação ao Cidadão

Qual a essência da Ouvidoria Pública?



Essência da Ouvidoria Pública

- **Ouvidorias públicas** - espaços de **participação** e **controle social**, com o objetivo de aprimorar a gestão Pública e melhorar os serviços oferecidos. Atua no combate à corrupção, especialmente por meio das denúncias.
- **Ouvidorias privadas** – recebem reclamações relativas à prestação de serviços de empresa. Objetivo de **fidelizar o cliente**;

DENÚNCIA

Ato que indica a **prática** de irregularidade ou de **ilícito** cuja **solução dependa** da atuação dos **órgãos apuratórios competentes**.

Decreto n. 9.492/2018, art. 3º

COMUNICAÇÃO de IRREGULARIDADES

Informações de origem **anônima** que **comunicam irregularidades ou ilícitos** com indícios mínimos de relevância, autoria e materialidade.

Decreto n. 9.492/2018, art. 23, § 2º

A ouvidoria e a restrição de acesso às informações pessoais



Qual a razão?

Porque o agente público que atua na ouvidoria tem que se preocupar com a restrição de acesso a identidade do denunciante?

Um caso no mínimo curioso...

Os fatos narrados abaixo são verídicos:

- Comunicação registrada no Fala.BR – do tipo denúncia;
 - Direcionada para o DNIT, que reencaminhou para OGU/CGU;
 - Anônimo denunciante faz um breve relato no campo de texto e anexa no Sistema um vídeo com denúncia de suposto esquema de corrupção e propina;
 - No vídeo um caminhoneiro se identifica, inclusive com a respectiva imagem, e cita nome de empresa e de repartição de uma instituição pública federal que estariam supostamente agindo em conluio para extorquir dinheiro de motoristas;
 - Analista na OGU: assiste ao vídeo anexado ao NUP no Fala.BR; procura nas redes sociais o vídeo (no Facebook e Instagram não acha nada, mas no YouTube acha o vídeo);
 - Verifica, ainda, que quem subiu o vídeo é outra pessoa que não o caminhoneiro;
 - O vídeo é de domínio público;
 - Os fatos relatados não atraem a competência da CGU, mas possuem elementos mínimos para iniciar, no mínimo, apuração investigativa.
- O que fariam na qualidade de agente público da OGU?

A ouvidoria e a restrição de acesso às informações pessoais

Qual a razão?

Lei n. 13.460/2018, de 26 de junho de 2017 – dispõe sobre a participação, **PROTEÇÃO** e **DEFESA** dos direitos do usuário dos serviços públicos.

- Proteção – ações preventivas.
- Defesa – ações reativas, o que fazer após eventual violação.

A ouvidoria e a restrição de acesso às informações pessoais

- ✓ A identificação do requerente (manifestante) é tipificada como INFORMAÇÃO PESSOAL
- ✓ Atentar para requerente e denunciante – ambos têm medidas restritivas.

Lei n. 13.460/2017

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

...

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

A ouvidoria e a restrição de acesso às informações pessoais

- ✓ É um dos **fundamentos** do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo Federal.
 - **Assegurar a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário** de serviços públicos ou do autor da manifestação (denúncia, reclamação, solicitação, sugestão, elogio, etc).
- ✓ Tal fundamento se ampara em normas, diretrizes e princípios.
 - Normas: nacionais e, ainda, em tratado internacional do qual o Brasil é signatário.
- ✓ A proteção à identidade do denunciante se ampara em normas que devem ser interpretadas sistemicamente (“**sistema jurídico**”).

“guarda-chuva jurídico”

Proteção da identidade

A proteção da identidade do denunciante deve ser encarada como **estratégia de combate** à prática de ilícitos, dentre estes...

...a prática da corrupção.

Proteção da Identidade

A proteção ao denunciante se dá por diferentes ações.

Uma das modalidades é a proteção por imposição normativa de procedimentos administrativos/operacionais.

Exemplo: **restrição ao acesso.**

Atenção para as diferenças conceituais

Os termos: **restrição**; **sigilo** e **confidencialidade**.

A depender do contexto, podem significar a mesma coisa ou, ainda, diferir entre si em sentido restrito.

A ouvidoria e a restrição de acesso às informações pessoais

ATENÇÃO PARA AS DIFERENÇAS NO CONCEITO DE:

✓ Informação Pessoal

- Até 100 anos

✓ Informação Sigilosa

- Prazos da LAI: 5, 15 e 25 anos
- Outros em lei específica: fiscal, bancário, empresarial...

Normas Nacionais: Diretrizes

Diretriz expressa em lei também vincula a atuação da Adm. Pública.
Diretrizes que os agentes públicos devem adotar.

Lei n. 13.460/2017

Art. 5º ... devendo os agentes públicos e prestadores de serviços públicos observar as seguintes diretrizes:

...

VIII - adoção de medidas visando a proteção à saúde e a segurança dos usuários;

...

XII - observância dos códigos de ética ou de conduta aplicáveis às várias categorias de agentes públicos;

**Normas Nacionais:
Diretriz e Norma**

As Ouvidorias do Poder Executivo Federal tem que ASSEGURAR A PROTEÇÃO:

- ✓ da identidade do denunciante
- ✓ dos elementos de identificação do denunciante

Decreto n. 9.492, de outubro de 2018. Regulamenta a Lei n. 13.460/2017 para a Adm. Executivo Federal.

Art. 24. As unidades que compõem o Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal **ASSEGURARÃO** a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário de serviços públicos ou do autor da manifestação, nos termos do disposto no art. 31 da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 .

Parágrafo único. A inobservância ao disposto no **caput** sujeitará o agente público às penalidades legais pelo seu uso indevido.

Normas Nacionais: Direito

Direito do usuário.

“Leia-se: direito do denunciante e do denunciado”

Lei n. 13.460/2017

Art. 6º

...

III - acesso e obtenção de informações* relativas à sua pessoa constantes de registros ou bancos de dados, observado o disposto no inciso X do caput do art. 5º da Constituição Federal e na Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011;

IV - **PROTEÇÃO** de suas INFORMAÇÕES PESSOAIS, nos termos da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 ;

Normas Nacionais

Sobre a identidade do DENUNCIADO

A restrição de acesso se aplica ao denunciado?

Em regra, não se aplica.

Lei n. 12.527/2011

Art. 31

...

§ 4º **A restrição de acesso** à informação relativa à vida privada, honra e imagem **de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido**, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Normas Nacionais

Ainda sobre a identidade do DENUNCIADO...

A restrição de acesso se aplica ao denunciado?

Em regra, não se aplica.

Lei n. 12.527/2011

Art. 58. A restrição de acesso a informações pessoais de que trata o art. 55 não poderá ser invocada:

I - com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades, conduzido pelo Poder Público, em que o titular das informações for parte ou interessado; ou

II - quando as informações pessoais não classificadas estiverem contidas em conjuntos de documentos necessários à recuperação de fatos históricos de maior relevância.

Normas Nacionais: Direito

A restrição aos dados do denunciante.

Lei n. 13.608, de 10 de janeiro de 2018 – dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias e sobre recompensa por informações que auxiliem nas investigações policiais e dá outras providências. (Lembrar que é Lei nacional)

Art. 3º O informante que se identificar terá assegurado, pelo órgão que receber a denúncia, o sigilo* dos seus dados.

*Sigilo dos seus dados = **proteção da identidade do denunciante** = **restrição de acesso**

Normas Nacionais

Lei n. 13.303/2016, que dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas estatais, determina a criação de mecanismo de proteção ao denunciante.

“Art. 9º A empresa pública e a sociedade de economia mista adotarão regras de estruturas e práticas de gestão de riscos e controle interno que abranjam:

§ 1º Deverá ser elaborado e divulgado Código de Conduta e Integridade, que disponha sobre:

IV - Mecanismos de proteção que impeçam qualquer espécie de retaliação a pessoa que utilize o canal de denúncias.”

Normas Nacionais

Instrução Normativa OGU n. 05/2018 – estabeleceu diretrizes para **assegurar a proteção da identidade do denunciante:**

“Art. 17. As unidades de ouvidoria assegurarão a proteção da identidade e dos elementos que permitam a identificação do usuário ou do autor da manifestação, nos termos do art. 31 da Lei n. 12.527, de 2011, sujeitando-se o agente público às penalidades legais pelo seu uso indevido.”

§ 1º Caso indispensável à apuração dos fatos, o nome do denunciante será encaminhado ao órgão apuratório, que ficará responsável a restringir acesso à identidade do manifestante à terceiros.”

Normas Nacionais: Direito

Dados e Informação Pessoal.
Proteção dos Dados Pessoais.

Lei n. 13.709, de 14 de agosto de 2018 – Lei Geral de Proteção Dados Pessoais (LGPD)

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre o **TRATAMENTO DE DADOS PESSOAIS**, inclusive nos meios digitais, por pessoa natural ou por pessoa jurídica de direito público ou privado, com o **objetivo de proteger os direitos** fundamentais de liberdade e de privacidade e o livre desenvolvimento da personalidade da pessoa natural.

Parágrafo único. As normas gerais contidas nesta Lei são de interesse nacional e devem ser observadas pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Normas Nacionais

✓ Lembrando

- A identificação do requerente (manifestante) é **INFORMAÇÃO PESSOAL**

Lei n. 13.460/2017

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

...

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

Normas Nacionais

✓ Atribuições das Ouvidorias e o direito do usuário. Lembrar das diretrizes...

Lei n. 13.460/2017

Art. 13. As ouvidorias terão como **atribuições precípuas**, sem prejuízo de outras estabelecidas em regulamento específico:

...

IV - auxiliar na **prevenção** e **correção** dos atos e procedimentos incompatíveis com os princípios estabelecidos nesta Lei;

V - propor a adoção de medidas para a **defesa dos direitos do usuário**, em observância às determinações desta Lei;

...

VII - promover a adoção de mediação e conciliação entre o usuário e o órgão ou a entidade pública, sem prejuízo de outros órgãos competentes.

Normas Nacionais

Mais conceitos... Informação Pessoal, Acesso, Tratamento...

Lei n. 12.527/2011

Art. 4º Para os efeitos desta Lei, considera-se:

...

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, **acesso**, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou **controle da informação**;

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

...

III - **proteção** da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Normas Nacionais**INFORMAÇÃO PESSOAL****LEMBRE-SE os conceitos estão:**

Lei n. 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação

Lei n. 13.460/2018 - Participação, proteção e defesa dos direitos dos usuários de serviços públicos

Lei n. 13.709/2018 - Lei Geral de Proteção de Dados Pessoais (LGPD)

Normas Nacionais

Informação Pessoal

Lei n. 12.527/2011	Lei n. 13.460/2017	Lei n. 13.709/2018
<ul style="list-style-type: none"> - pessoa natural (pessoa física) - identificada ou identificável - relativas à: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Intimidade; ✓ Vida privada; ✓ Honra; ✓ Imagem. 	<ul style="list-style-type: none"> - identidade do requerente <ul style="list-style-type: none"> ✓ Nome; ✓ Endereço eletrônico; ✓ Documento de identificação* ✓ Data de nascimento; ✓ Gênero; ✓ Cor/raça; ✓ Escolaridade; ✓ Profissão; ✓ Endereço. <p>*RG, CPF, passaporte, CNH, RNE, título de eleitor</p>	<ul style="list-style-type: none"> - informação pessoal sensível**: ✓ Origem racial ou étnica; ✓ Convicção religiosa; ✓ Opinião política; ✓ Filiação a sindicato; ✓ Filiação a organização de caráter religioso, filosófico ou político; ✓ Dado referente à saúde; ✓ Dado referente à vida sexual; ✓ Dado genético; ✓ Dado biométrico. <p>**sempre quando vinculado a uma pessoa natural</p>

Normas Nacionais

Tratamento da informação pessoal

Terá o ACESSO RESTRITO por até 100 anos independente de classificação de sigilo.

Lei n. 12.527/2011 - LAI

Art. 31.

§1º

I - terão seu **acesso restrito**, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

Normas Nacionais

Tratamento da informação pessoal

- Pseudonimização x anonimização
- Pseudo = “ideia de falso”

Lei n. 13.709/2018

Art. 5º Para os fins desta Lei, considera-se:

XI - anonimização: utilização de meios técnicos razoáveis e disponíveis no momento do tratamento, por meio dos quais um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo;

Art. 13

...

§ 4º Para os efeitos deste artigo, a pseudonimização é o tratamento por meio do qual um dado perde a possibilidade de associação, direta ou indireta, a um indivíduo, senão pelo uso de informação adicional mantida separadamente pelo controlador em ambiente controlado e seguro.

Normas Nacionais

Informação Pessoal

RESPONSABILIZAÇÃO

- ✓ O agente público está sujeito à responsabilização por eventual acesso à informação pessoal por aqueles que não tem a necessidade de conhecer.
- ✓ Isto independe de ser por culpa ou dolo.
- ✓ Todo aquele que teve conhecimento (agente público ou não) também será responsabilizado pelo uso indevido da informação.

Normas Nacionais

Informação Pessoal

RESPONSABILIZAÇÃO

Lei n. 12.527/2011

Art. 31 O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

...

§ 2º Aquele que obtiver acesso às informações de que trata este artigo será responsabilizado por seu uso indevido.

Normas Nacionais

Informação Pessoal

Responsabilização

Lei n. 12.527/2011

Art. 32. Constituem **condutas ilícitas que ensejam responsabilidade** do agente público ou militar:

...

IV - **divulgar** ou **permitir a divulgação** ou **acessar** ou **permitir acesso** indevido à informação sigilosa ou **informação pessoal**;

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou **informações pessoais**, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha **acesso a informação** sigilosa ou **pessoal** e a submeta a tratamento indevido. (“terceirizados que atuam na Adm. Pública”)

Normas Internacionais

Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (**Decreto Presidencial n. 5.687/2006**)

Art. 33

Cada Estado Parte considerará a possibilidade de incorporar em seu ordenamento jurídico interno **medidas apropriadas para proporcionar proteção contra todo trato injusto às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé** e com motivos razoáveis, quaisquer feitos relacionados com os delitos qualificados de acordo com a presente Convenção.

Normas Internacionais

Convenção Interamericana contra a Corrupção (**Decreto Presidencial n. 4.410/2002**)

Artigo III

...

Item 8

Sistemas para **proteger** funcionários públicos e cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé atos de corrupção, **inclusive a proteção de sua identidade**, sem prejuízo da Constituição do Estado e dos princípios fundamentais de seu ordenamento jurídico interno.

Norma Modelo da Rede Nacional de Ouvidorias

Resolução nº 3, de 13 de setembro de 2019 - Resolução sobre Medidas Gerais de Salvaguarda à Identidade de Denunciantes

Art. 1º Esta norma estabelece salvaguardas de proteção à identidade do denunciante que comunique ilícito ou irregularidade praticada contra órgãos e entidades da Administração Pública, nos termos do art. 9º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, e artigo 3º da Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018.

Art. 5º Nos termos do art. 10, §7º da Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017, **desde o recebimento da denúncia, todo denunciante terá sua identidade preservada, que deverá ser mantida com restrição de acesso pelo prazo de que trata o art. 31, §1º, I, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.**

§1º A preservação da identidade dar-se-á com a proteção do nome, endereço e quaisquer elementos de identificação do denunciante, que ficarão com acesso restrito e sob a guarda exclusiva da unidade de ouvidoria responsável pelo tratamento.

Norma Modelo da Rede Nacional de Ouvidorias

§2º Os sistemas informatizados que façam o tratamento de denúncias com elementos de identificação do denunciante deverão possuir controle de acesso e permitir a identificação precisa de todos os agentes públicos que as acessem e protocolos de internet (endereço IP), com as respectivas datas e horários de acesso.

§3º Observado o disposto no §1º, a unidade de ouvidoria responsável pelo tratamento deverá providenciar a pseudonimização da denúncia recebida para envio às unidades de apuração competentes para realizar a sua análise.

§4º Os elementos de identificação do denunciante poderão ser solicitados pelo agente público responsável pela apuração da denúncia, demonstrada a necessidade de conhecê-la.

§5º O encaminhamento de denúncias com elementos de identificação entre unidades de ouvidoria deverá ser precedido do consentimento do denunciante.

§6º Na negativa ou ausência de consentimento, a unidade que tenha recebido originalmente a denúncia somente poderá encaminhá-la ou compartilhá-la após a sua pseudonimização.

Sugestões

Procedimentos e formas de encaminhamento pela ouvidoria

- leitura dos fatos
- verificar os campos de identificação quais dados constam
- atentar para elementos de identificação no texto da manifestação
- ler anexos e atentar para elementos de identificação
- em caso de encaminhamento para órgão externo: pedir autorização (?)
- pseudonimização
- ferramentas (tarjamento, word, pdf, software)
- abrir volumes diferentes (?)

- encaminhamento para unidade de apuração (unidade interna)
 - definir com a unidade o procedimento do tramite
 - definir agentes específicos (?)
 - formalizar termo de encaminhamento sem pseudonimização (?)

- sistema de informação e restrição de dados (mostrar Fala.BR)

RESTRIÇÃO DE ACESSO E
PROTEÇÃO DO DENUNCIANTE

EXCEÇÕES

Hipóteses de **denúncia caluniosa** ou flagrante **má-fé** do denunciante.

- ✓ §3º do art. 3º da Instrução Normativa Conjunta CRG-OGU nº 01/2014; e
- ✓ §2º do art. 17 da Instrução Normativa OGU nº 05/2018.

**RESTRIÇÃO DE ACESSO E
PROTEÇÃO DO DENUNCIANTE**

Caso seja determinado em:

- ✓ decisões judiciais;
- ✓ requisições do Ministério Público; e
- ✓ Comissões Parlamentares de Inquérito,

.....a identidade do denunciante deverá ser informada.



RESUMO

OUIDORIA**Análise preliminar da denúncia.**

Coleta da maior quantidade possível de elementos de convicção para formar juízo quanto à aptidão da denúncia para apuração.

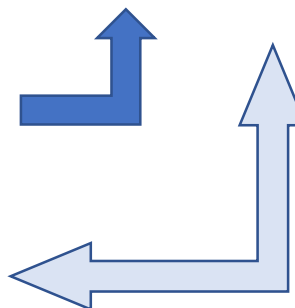
**UNIDADE DE APURAÇÃO**

Procedimentos de **juízo de admissibilidade ou investigação preliminar**, diferente da análise preliminar da ouvidoria. Receberá as manifestações pseudonimizadas.

**OUIDORIA**

Custodiar as informações pessoais dos manifestantes.

Pseudonimização



Plataforma Fala.BR

Ambiente de treinamento



Obrigado!

Controladoria-Geral da União (CGU)
Ouvidoria-Geral da União (OGU)