



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 338/2021/CGUNE/CRG

PROCESSO Nº 00190.110857/2020-07

INTERESSADO: COORDENAÇÃO-GERAL DE ACOMPANHAMENTO DE PROCESSOS CORRECIONAIS

1. ASSUNTO

1.1. Proteção à identidade do denunciante.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº.12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação);
- 2.2. Lei nº.13.460/2017 (Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos);
- 2.3. Lei nº.13.608/2018 (Lei de Proteção ao Denunciante);
- 2.4. Lei nº.13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados);
- 2.5. Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção;
- 2.6. Convenção Interamericana contra a Corrupção.

3. ANÁLISE

3.1. Trata-se de processo autuado a partir do recebimento de manifestação de cidadão por meio da plataforma FALA.Br, em resposta à anterior manifestação desta Coordenação-Geral de Uniformização de Entendimentos no bojo do pedido de informação nº.00106.027197/2020-06, a qual solicitou o envio de mais informações à Corregedoria para adoção das providências devidas (SEI 1704107).

3.2. Os documentos apresentados pelo requerente (SEI 1775455) foram submetidos à Coordenação-Geral de Acompanhamento de Processos Correcionais (COAP) para realização do competente juízo de admissibilidade, conforme Nota Informativa nº. 1.250 (SEI 1782247). Preliminarmente à análise, a referida Coordenação suscitou dúvida sobre o alcance da proteção ao denunciante albergada pelas normas citadas na Nota Técnica CGUNE nº. 3.045 (1704107), transcrita a seguir:

"Com efeito, diante da lacuna da Lei, poderiam as salvaguardas de proteção da identidade do denunciante de que trata Decreto nº.10.153, de 3 de dezembro de 2019, serem aproveitadas ao representante?"

É certo que se pode considerar a denúncia como gênero e a representação como espécie, ademais, forçoso reconhecer que denunciante e representante agem com igual propósito, ou seja, de noticiar irregularidade praticada no âmbito da Administração, para que sejam adotadas as medidas pertinentes que podem se dar no âmbito da atividade correcional punitiva, bem assim no campo das ações preventivas, de modo a ser evitado o recrudesimento dos ilícitos. Justo por isso, que ambos os agentes devem estar acobertados pelos mesmos mecanismos que resguardam o sigilo de suas respectivas identidades.

Não obstante se entenda razoável sejam estendidas ao representante, por analogia, as disposições do Decreto nº.10.153, de 3 de dezembro de 2019, avalia-se a oportunidade de a CGUNE ser instada a se pronunciar a esse respeito, até mesmo para que o sistema de correição tenha segurança em relação ao assunto. Ademais, está pendente a resposta ao pedido protocolado sob o nº.00106.027197/2020-06, que diz respeito à regularidade da divulgação

do nome do servidor que representou à autoridade da FUNDACENTRO, porquanto se aguardavam informações complementares do requerente."

3.3. Passa-se à análise da questão levantada pela COAP.

3.4. Atualmente, vigora no Brasil extenso arcabouço legislativo que aborda a questão da proteção do denunciante, consubstanciado nos seguintes normativos: Lei nº.12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), regulamentada pelo Decreto nº.7.724/2012; Lei nº.13.460/2017 (Lei de Defesa dos Usuários dos Serviços Públicos), regulamentada pelo Decreto nº.9.492/2018; Lei nº.13.608/2018 (Lei de proteção ao denunciante) e Lei nº.13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados); o qual deve ser interpretado de forma harmônica e integrada entre si.

3.5. Tal esforço legiferante decorre da adesão da República Federativa do Brasil a compromissos internacionais que recomendam a adoção de medidas para proteção do denunciante, como forma de incentivar o combate à corrupção, dentre os quais podem ser citados a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003 e promulgada pelo Decreto nº.5.687, de 31 de janeiro de 2006; e a Convenção Interamericana contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº.4.410, de 7 de outubro de 2002.

3.6. Nesse sentido, cumpre transcrever as normas previstas nas referidas convenções:

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

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. (grifos nossos)

3.7. Depreende-se dos artigos supracitados que as normativas internacionais recomendam proteção ampla aos denunciantes, com medidas apropriadas para proteger contra qualquer trato injusto (Convenção da ONU), inclusive para proteção de sua identidade, sem prejuízo da observância dos princípios fundamentais do ordenamento jurídico interno (Convenção Interamericana contra a Corrupção).

3.8. Recomenda-se que a referida proteção seja outorgada "às pessoas que denunciem ante as autoridades competentes, de boa-fé e com objetivos razoáveis" (Convenção da ONU), especificando-se no âmbito da Convenção Interamericana que tanto funcionários públicos como cidadãos particulares que denunciarem de boa-fé devem gozar de tais garantias. Ou seja, não é feita distinção entre denunciante ou representante para outorgar a proteção legal, ressaltando-se apenas a necessária boa-fé do autor da denúncia ou representação.

3.9. Amparado em tais fundamentos, passa-se ao exame do arcabouço legislativo nacional composto pelas Leis nº.12.527/2011, nº.13.460/2017, e nº.13.608/2018, a fim de verificar se os fundamentos legais para proteção ao

denunciante diferenciam entre as duas figuras - denunciante e representante.

3.10. A Lei nº.12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) impõe aos órgãos e entidades públicos o dever de proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, conforme dispõe seu artigo 6º, inciso III:

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

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

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

3.11. A Lei nº.13.460/2017, que dispõe sobre a participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos, estabelece em seu artigo 10 a proteção à identificação do requerente, classificada como informação pessoal nos termos da Lei nº.12.527/2011:

Art. 10, § 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.

3.12. No mesmo sentido, a lei impõe como diretriz aos servidores públicos a adequada prestação do serviço, por meio da proteção à saúde e segurança dos usuários, além de estabelecer como direito dos usuários a proteção de suas informações pessoais:

Art. 5º O usuário de serviço público tem direito à adequada prestação dos serviços, 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;

Art. 6º São direitos básicos do usuário:

(...) IV - proteção de suas informações pessoais, nos termos da Lei nº.12.527, de 18 de novembro de 2011;

3.13. A Lei nº.13.608/2018, que dispõe sobre o serviço telefônico de recebimento de denúncias, também assegura ao informante o sigilo de seus dados, estabelecendo que a revelação de sua identidade constitui medida excepcional, em atendimento ao interesse público ou ao interesse da apuração dos fatos, e desde que obtida a concordância prévia e formal do informante com essa divulgação.

Lei 13.608/2018

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

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

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

3.14. Por sua vez, a Lei Geral de Proteção de Dados estabelece o tratamento de dados pessoais como veículo de proteção dos direitos fundamentais de liberdade,

privacidade e livre desenvolvimento da pessoa natural, sem qualquer distinção, nos termos do seu artigo 1º:

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.

3.15. O Decreto nº.9.492/2018, que instituiu o Sistema de Ouvidorias do Poder Executivo Federal, outorga às Ouvidorias o papel de proteção à identidade do usuário dos serviços ou autor da manifestação, além de ressaltar que a inobservância de tal dever sujeitará à responsabilização legal cabível:

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.

3.16. A Resolução nº.03, de 13 de setembro de 2019, da Rede Nacional de Ouvidorias explicita as medidas gerais de salvaguarda à identidade dos denunciante, sem qualquer distinção entre denunciante ou representante:

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.

§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.

(...) (grifos nossos)

3.17. O tratamento das informações pessoais deve observar a restrição de acesso imposta pelo artigo 31, §1º, I, da Lei nº.12.537/2011, estabelecendo o artigo 32 que constitui conduta ilícita que enseja responsabilização do agente público divulgar ou permitir a divulgação ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou pessoal, desde que comprovada sua culpa ou dolo:

Lei 12527/2011

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.

§ 1º As informações pessoais, a que se refere este artigo, relativas à intimidade, vida privada, honra e imagem:

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.

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

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. (grifos nossos)

3.18. Ainda, deve-se destacar que a restrição de acesso a informações pessoais não pode ser utilizada como forma de prejudicar a apuração de irregularidades, quando o titular dessas informações for envolvido nos fatos ou interessado, conforme estabelece a Lei de Acesso à Informação e sua respectiva regulamentação. Em outras palavras, via de regra, a proteção às informações pessoais não abarca o denunciado:

Lei 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.

(...)

§ 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.

Decreto 7.724/2012

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;

(...)

3.19. Portanto, verifica-se dos dispositivos supracitados que a legislação brasileira de proteção ao denunciante não faz qualquer distinção entre denunciante ou representante, no tocante à proteção de acesso aos dados pessoais, o que está em consonância com as convenções internacionais que impulsionaram o desenvolvimento legislativo da matéria no país.

3.20. Por fim, cumpre destacar que eventual responsabilização disciplinar de agente público deverá observar os princípios e regras aplicáveis à matéria, exigindo a comprovação de dolo ou culpa para configurar a conduta administrativa ilícita

que, em tese, pode ser tipificada como infração disciplinar sujeita à penalidade de suspensão, nos termos do artigo 116, inciso III, Lei nº.8112/1990, por infringência ao dever de observar normas legais e regulamentares que impõem o dever de proteção à identidade e dados pessoais do denunciante e do representante.

4. **CONCLUSÃO**

4.1. Diante de todo o exposto, submeto o presente entendimento à consideração da Sra. Coordenadora-Geral de Uniformização de Entendimentos.



Documento assinado eletronicamente por **STEFANIE GROENWOLD CAMPOS, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 17/02/2021, às 15:44, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1828636 e o código CRC 66C8820A



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CGUNE

1. Estou de acordo com a Nota Técnica nº 338/2021/CGUNE/CRG, que conclui que *"a legislação brasileira de proteção ao denunciante não faz qualquer distinção entre denunciante ou representante, no tocante à proteção de acesso aos dados pessoais, o que está em consonância com as convenções internacionais que impulsionaram o desenvolvimento legislativo da matéria no país."*
2. Assim, encaminho a referida Nota Técnica à apreciação do Senhor Corregedor-Geral da União.



Documento assinado eletronicamente por **CARLA RODRIGUES COTTA, Coordenador-Geral de Uniformização de Entendimentos**, em 17/02/2021, às 15:47, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1833632 e o código CRC 8676BEE2



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

DESPACHO CRG

1. Aprovo a Nota Técnica nº 338/2021/CGUNE/CRG 1828636.
2. **À COAP** para providências.



Documento assinado eletronicamente por **GILBERTO WALLER JUNIOR, Corregedor-Geral da União**, em 24/02/2021, às 09:13, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no art. 6º, §1º, do Decreto nº 8.539, de 08 de outubro de 2015.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site

<https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 1834101 e o código CRC CA020874