



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E
COMUNICAÇÕES
COORDENAÇÃO-GERAL DA MATÉRIA FINALÍSTICA
ESPLANADA DOS MINISTÉRIOS, BLOCO E, ED. SEDE, SALA 480 BRASÍLIA-DF FONE: (61) 20337615

PARECER n. 00914/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU

NUP: 01200.703485/2016-79

**INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE DE EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL -
CONCEA**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

EMENTA:

I – Administrativo. Processo para apuração da infração pelo CONCEA. Dúvidas acerca da possibilidade de denúncia anônima.

II – Viabilidade de instauração de ofício pelo CONCEA, desde que receba denúncia comprovada por provas da prática de infração.

I. RELATÓRIO

1. A Secretaria Executiva do CONCEA solicitou a esta Consultoria Jurídica, por meio da Nota Técnica nº 23495/2016/SEI-MCTIC (documento 1354256) os seguintes esclarecimentos:

(a) há na legislação dispositivo que permita (ou vede) a possibilidade de denúncia anônima, de forma a preservar o sigilo, integridade e assegurar a manifestação e denúncia em casos de possível consequência para o denunciante?;

(b) em caso de impossibilidade de manutenção do anonimato do denunciante, e mediante a negativa de formalizar os requisitos de identificação no ato da denúncia, como a Secretaria Executiva do CONCEA deve proceder? A SE/CONCEA deve encaminhar a denúncia a outro órgão para averiguação? Se sim, qual(is)?; e

(c) como a Secretaria Executiva do CONCEA deve proceder e se manifestar ao receber uma denúncia anônima ou questionamentos dessa natureza, conforme questionado pela denunciante nos e-mails anexados neste processo, e, ainda assim, não incorrer em omissão ou negligência?

2. Os questionamentos são decorrentes de um e-mail recebido pela Secretaria (documento 1340227) referente à uma denúncia que pretende ser “anônima” em razão de possível represália em caso de identificação.

3. É o relatório. Segue o parecer.

II. FUNDAMENTAÇÃO

4. Preliminarmente, cumpre esclarecer que a presente análise restringe-se unicamente aos aspectos jurídicos concernentes à demanda sub examine, além da técnica de redação legislativa, consoante exigido pela legislação pertinente. Isso em homenagem ao Enunciado nº 07 do Manual de Boas Práticas Consultivas da Advocacia-Geral da União, segundo o qual: “o Órgão Consultivo não deve emitir manifestações conclusivas sobre temas não jurídicos, tais como os técnicos, administrativos ou de conveniência ou oportunidade”.

5. Feita essa observação, cabe ressaltar que apesar da Lei nº 11.794, de 2008, ser silente, o Decreto nº 6.899, de 2009, estabelece que “qualquer pessoa, constatando a ocorrência de infração administrativa prevista neste Decreto, poderá dirigir representação ao órgão ou entidade de fiscalização competente, para efeito do exercício de poder de polícia (art. 47). De antemão já se pode afirmar que ao trazer o termo “representação” pretendeu-se conferir

uma maior formalidade ao ato de comunicar a ocorrência de uma infração administrativa. Tal foi a razão de se prever, na Resolução CONCEA nº 24, de 2015, a “identificação do representante” como requisito para representações sobre infrações administrativas.

6. Tal ilação está em consonância com a própria Lei nº 9.784, de 1999 – que regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal –, que viabiliza o início do processo administrativo “a pedido de interessado” (art. 5º), desde que o requerimento seja formulado por escrito e contenha, dentre outros dados, a identificação da pessoa (art. 6º, inciso II).

7. Analogicamente, a Lei nº 8.112, de 1990, que dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos, inclusive no que diz respeito ao processo administrativo disciplinar, aduz que “as denúncias sobre irregularidades serão objeto de apuração, desde que contenham a identificação e o endereço do denunciante e sejam formuladas por escrito, confirmada a autenticidade” (art. 144).

8. Em suma, tais normativos partem da premissa constitucional de que “é livre a manifestação do pensamento, sendo **vedado o anonimato**” (art. 5º, inciso IV, da CF). Ora, o ônus da livre manifestação de pensamento – onde se inclui a liberdade de formular uma denúncia acerca da ocorrência de alguma infração – está na necessidade de se identificar, ou seja, “assumir claramente a autoria do produto do pensamento manifestado, para, em sendo o caso, responder por eventuais danos a terceiros”, segundo os ensinamentos de José Afonso da Silva acerca da vedação do anonimato (Curso de Direito Constitucional Positivo, 37 ed., São Paulo: Malheiros, 2014, p. 247).

9. A finalidade constitucional de vedar o anonimato é de evitar manifestação de opiniões, ou denúncias, infundadas, que violem direitos constitucionais de outrem, como, por exemplo, a honra. Isso porque sem a correta identificação do denunciante, não há como responsabilizá-lo caso a denúncia seja inverídica, mas dê ensejo a um processo administrativo/judicial em face de outra pessoa, acarretando-lhe prejuízos.

10. De fato, um processo punitivo por parte do Estado, que pode culminar em sanção – como é o caso de um processo de apuração de infração administrativa – é grave o suficiente para gerar eventual constrangimento ilegal para o representado, se não estiver fundado em elementos concretos e de convicção. Nesses termos, a exigência de se identificar o representante/denunciante se faz imprescindível para o caso de ter que se apurar responsabilidade.

11. No entanto, embora se exija, como regra, a formalidade da identificação do denunciante, no âmbito das **atividades disciplinares**, entende-se que “o anonimato, por si só, não é motivo para liminarmente se excluir uma denúncia sobre irregularidade cometida na Administração Pública e não impede a realização do juízo de admissibilidade e, se for o caso, a consequente instauração do rito disciplinar”. Isso porque, “diante do poder-dever conferido no art. 143 da Lei nº 8.112, de 11/12/90, deve a autoridade competente verificar a existência de mínimos critérios de plausibilidade” (in <<http://www.cgu.gov.br/sobre/perguntas-frequentes/atividade-disciplinar/representacao-e-denuncia>>).

12. Tal possibilidade, pois, encontra guarida na mesma previsão feita na Lei nº 9.784, de 1999, que ressalta que o “processo administrativo pode iniciar-se **de ofício**” (art. 5º), considerando que a Administração pode instaurar um procedimento com vistas à realização do interesse público. Demais disso, o art. 29 deste diploma legal enfatiza que “as atividades de **instrução** destinadas a averiguar e comprovar os dados necessários à tomada de decisão realizam-se **de ofício** ou mediante impulso do órgão responsável pelo processo”.

13. Nas palavras de Irene Patrícia Nohara e Thiago Marrara (Processo Administrativo: Lei nº 9.784/99 comentada. São Paulo: Atlas, 2009, p. 93):

A autotutela é caracterizada doutrinariamente poder-dever da Administração e não mera faculdade. Significa dizer que a Administração é obrigada a tomar providências para restaurar a legalidade rompida de ofício ou em face de requerimento do agente, bem como desempenhar a função administrativa, caso haja interesses públicos envolvidos (que são indisponíveis).

14. Nesse sentido o seguinte precedente:

MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. POLICIAL RODOVIÁRIO FEDERAL. USO DO CARGO PARA INDEVIDO PROVEITO PESSOAL E IMPROBIDADE. ATOS INCOMPATÍVEIS COM A DIGNIDADE DA FUNÇÃO. DEMISSÃO.

NULIDADES. DENÚNCIA ANÔNIMA. PROVAS VISUAIS OBTIDAS POR MEIO ILÍCITO. NÃO OCORRÊNCIA. REGULARIDADE DO PROCEDIMENTO. ORDEM DENEGADA.

1. O poder-dever de autotutela imposto à administração é princípio que não só permite, como também obriga, a apuração das irregularidades que chegam ao conhecimento da autoridade competente, sob pena de procedimento desidioso do gestor público, de modo que a instauração do processo disciplinar na hipótese de existência de indícios suficientes para tal - ainda que fundados em denúncia anônima - não é, só por si, causa de nulidade.

2. O rigor formal que o impetrante deseja imprimir ao processo administrativo, com a interpretação restritiva e parcial do art. 144 da Lei n. 8.112/1990, não se harmoniza com a necessária integração sistêmica de dispositivos legais que regem a matéria, tais como o art. 143 da Lei n. 8.112/1990 e os art. 2º, 5º e 29 da Lei n. 9.784/1999.

3. A instauração de ofício de processo administrativo disciplinar, ainda quando originada de denúncia anônima, mas desde que devidamente motivada em elementos indiciários outros, encontra amparo nos artigos 143 da Lei n. 8.112/1990 e 2º, 5º e 29 da Lei n. 9.784/1999. Precedentes.

(MS 20.053/DF, Rel. Ministro SÉRGIO KUKINA, PRIMEIRA SEÇÃO, STJ, julgado em 27/05/2015, DJe 03/11/2015).

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. ENGENHEIRO DO DNIT. DEMISSÃO POR GERÊNCIA DE SOCIEDADE PRIVADA E IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. DENÚNCIA ANÔNIMA. INVESTIGAÇÃO PRELIMINAR. REALIZAÇÃO. NULIDADE. NÃO CONFIGURAÇÃO. PRESCRIÇÃO. OCORRÊNCIA. SEGURANÇA CONCEDIDA.

1. Trata-se de mandado de segurança que ataca ato do Ministro de Estado Chefe da Controladoria Geral da União, publicado no DOU de 15/02/2012, consistente na demissão do impetrante do cargo de engenheiro do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes - DNIT, "pela prática das infrações disciplinares previstas nos artigos 117, inciso X e 132, inciso IV, com os efeitos decorrentes do artigo 136, todos da Lei 8.112, de 11 de dezembro de 1990" (fl. 513-e).

[...]

3. Não há falar em nulidade se o processo administrativo disciplinar é instaurado somente após a realização de investigação preliminar para averiguar o conteúdo da denúncia anônima. Nesse sentido: STJ - MS 12.385/DF, 3ª Seção, Min. Paulo Gallotti, DJe 05/09/2008; MS 13.348/DF, 3ª Seção, Min. Laurita Vaz, DJe 16/09/2009; MS 15.517/DF, 1ª Seção, Min. Benedito Gonçalves, DJe 18/02/2011; STF - RMS 29.198/DF, 2ª T., Min. Cármen Lúcia, DJe 28/11/2012.

(MS 18664053/DF, Rel. Ministro MAURO CAMPBELL MARQUES, PRIMEIRA SEÇÃO, STJ, julgado em 23/04/2014, DJe 30/04/2014).

15. Já na seara do **processo penal**, a jurisprudência do STJ tem mostrado que apesar de existir divergências sobre a constitucionalidade ou legalidade da delação anônima, a sua admissão "depende, exclusivamente, de uma questão procedimental adotada durante a investigação". Isto é, a autoridade policial, responsável para promover o inquérito, "terá que se convencer, primeiro, da veracidade dos fatos narrados e isso é feito por meio das investigações preliminares que deverão ser realizadas antes da abertura do inquérito. Convencida de que há indícios de infração penal, a autoridade deverá, então, dar seguimento ao procedimento formal". Portanto, "confirmada a justa causa, ou seja, indícios de autoria e materialidade do crime, o delegado de polícia deverá, então, instaurar o inquérito. O que não se deve é determinar a imediata instauração deste sem que seja confirmada a verossimilhança dos fatos" (*in* <<http://stj.jusbrasil.com.br/noticias/100635014/delacao-anonima-os-requisitos-para-sua-admissao-no-processo-penal>>). Portanto, se forem tomadas medidas investigatórias prévias pelo órgão competente, antes da formalização do procedimento, a denúncia anônima pode servir de base para o inquérito.

16. Diante desse contexto geral, passa-se a analisar o processo administrativo de apuração de infração administrativa no âmbito da experimentação animal.

17. A Lei nº 11.794, de 2008 criou o Conselho Nacional de Controle de Experimentação Animal - CONCEA como uma espécie de órgão regulador que, além de formular e zelar pelo cumprimento das normas relativas à utilização humanitária de animais com finalidade de ensino e pesquisa científica (art. 5º, inciso I), tem o dever de aplicar as sanções, quando for caso, a título de punição às infrações administrativas (art. 20). Esta lei, porém, conferiu aos "órgãos dos Ministérios da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, da Saúde, da Educação, da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente, nas respectivas áreas de competência" a atividade de fiscalização das atividades reguladas por esta Lei (art. 21).

18. O Decreto nº 6.899, de 2009, por sua vez, estabeleceu o rito do processo de apuração de infração administrativa e definiu que: (i) “qualquer pessoa, constatando a ocorrência de infração administrativa prevista neste Decreto, poderá dirigir representação ao órgão ou entidade de fiscalização competente, para efeito do exercício do poder de polícia” (art. 47); (ii) os órgãos de fiscalização dos Ministérios previstos no art. 21 da Lei nº 11.794, de 2008, nas respectivas áreas de competências, sem prejuízo das atribuições das CEUAs, são competentes para lavrar auto de infração e remetê-lo ao CONCEA (art. 48); (iii) a autuação formal e a instrução do processo administrativo de apuração de infração devem ser feitas pela Secretaria Executiva do CONCEA (art. 37, § 1º); e (iv) o julgamento do processo, com eventual aplicação de sanção, deve ser feito pelo Plenário do CONCEA (art. 37, § 5º).

19. Portanto, em geral, toda constatação de transgressão à norma se dá por meio de **fiscalização**, que deve ser a qual é concluída com um auto de infração, no caso de se verificar a ocorrência de atividades que violem as normas previstas na Lei nº 11.794, de 2008, no Decreto nº 6.899, de 2009, e demais disposições legais pertinentes. Ademais, as eventuais denúncias por parte de qualquer pessoa devem ser dirigidas aos órgãos de fiscalização, uma vez que, a partir de uma interpretação teleológica dos dispositivos legais, supostamente tais órgãos possuem condições de operacionalizar investigações preliminares para averiguar a veracidade dos fatos narrados como um juízo prévio de admissibilidade da denúncia.

20. Desta feita, a princípio, somente após a remessa do auto de infração, elaborado pelos órgãos de fiscalização, é que se teria, no âmbito do CONCEA, o início do processo administrativo sancionador[1].

21. Realmente, como leciona José dos Santos Carvalho Filho, “não adiantaria deter o Estado o poder de impor restrições aos indivíduos se não dispusesse dos mecanismos necessários à **fiscalização** da conduta destes”. Diante disso, “o poder de polícia reclama do Poder Público a atuação de agentes fiscalizadores da conduta dos indivíduos”, a fim de realizarem um controle preventivo – impedindo um dano social – e repressivo – quando da ocorrência de uma transgressão à norma, o que “redunda na aplicação de uma sanção” (Manual de Direito Administrativo. 25 ed. São Paulo: Atlas, 2012, p. 84-85).

22. No entanto, considerando que a fiscalização na seara da experimentação animal ainda está sendo estruturada, pendente de regulamentação, não se tem como exigir que todas eventuais denúncias/representações, elaboradas por qualquer pessoa do povo que tenha conhecimento da ocorrência de infração administrativa, sejam dirigidas ao órgão ou entidade de fiscalização competente.

23. Nesse sentido, caso uma denúncia seja encaminhada **diretamente** ao CONCEA, este, como órgão competente para instaurar o processo administrativo sancionador, pode, **de ofício**, dar início ao processo, nos termos do art. 5º da Lei nº 9.784, de 1999, e por analogia ao art. 143, da Lei nº 8.112, de 1990. Isso em decorrência do **poder-dever de autotutela imposto à administração**.

24. Porém, como já alinhavado acima, para que seja possível o início de um processo a partir de uma denúncia anônima, é preciso que haja uma investigação preliminar que certifique o seu conteúdo, com a apuração da veracidade dos fatos. Assim, **considerando que o CONCEA não possui o aparelhamento necessário para esse procedimento prévio, tal como teria um órgão de fiscalização, entende-se que a única possibilidade de a Secretaria-Executiva instaurar um processo nesse caso seria se a denúncia viesse acompanhada de indícios suficientes da efetiva ocorrência de uma infração administrativa**. Caso contrário, a Secretaria Executiva deve arquivar a denúncia/representação por falta de preenchimento de requisito formal ou por não apresentação de documentos e informações de esclarecimento dos fatos descritos como infração, nos termos do art. 4º da Resolução do CONCEA nº 24, de 2015.

III. CONCLUSÃO

25. Por todo o exposto, com base nos elementos apontados alhures, entende-se que:

(i) A Constituição Federal **veda o anonimato**, existindo como regra geral a necessidade de identificação do denunciante/representante, conforme formalidades legais exigidas no art. 6º da Lei nº 9.784, de 1999.

(ii) No âmbito de **processos sancionadores**, contudo, existe uma interpretação sistemática estabelecida em jurisprudência que leva em consideração o poder-dever de autotutela do Estado, que deve apurar as irregularidades que chegam ao conhecimento da autoridade competente, sob pena de procedimento desidioso do gestor público. Com isso, **possibilita-se a denúncia anônima, desde que o início do processo administrativo esteja devidamente**

motivado em elementos indiciários outros ou que seja instaurado após a realização de investigação preliminar para averiguar o conteúdo da denúncia anônima.

(iii) Na seara de controle de experimentação animal, considerando que ainda não existe regulamentação acerca da fiscalização, é possível a Secretaria-Executiva do CONCEA receber denúncia diretamente de qualquer pessoa do povo e instaurar o respectivo processo administrativo de ofício, caso haja fundamento para tanto. Se a denúncia for anônima, porém, somente é possível a atuação da Secretaria Executiva se vier acompanhada de indícios suficientes da efetiva ocorrência de uma infração administrativa. Caso contrário, a Secretaria Executiva deve arquivar a denúncia/representação por falta de preenchimento de requisito formal ou por não apresentação de documentos e informações de esclarecimento dos fatos descritos como infração, nos termos do art. 4º da Resolução do CONCEA nº 24, de 2015.

À consideração superior.

[1] Vale observar, como previsto no mencionado dispositivo legal, tal fiscalização não exclui a **atribuição das Comissões de Ética no Uso de Animais – CEUAs**, que são criadas no âmbito das instituições com atividades de ensino ou pesquisa com animais e devem, entre suas atribuições, (i) “cumprir e fazer cumprir, no âmbito de suas atribuições, o disposto nesta Lei e nas demais normas aplicáveis à utilização de animais para ensino e pesquisa, especialmente nas resoluções do CONCEA” (art. 10, inciso I, da Lei nº 11.794, de 2008), assim como (ii) determinar a paralisação da execução de atividade de ensino e pesquisa, se constatar qualquer procedimento em descumprimento às disposições da Lei nº 11.794, de 2008, “até que a irregularidade seja sanada, sem prejuízo da aplicação de outras sanções cabíveis” (art. 10, § 1º, do mesmo diploma legal).

Brasília, 30 de setembro de 2016.


RENATA ESPÍNDOLA VIRGÍLIO

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01200703485201679 e da chave de acesso 17367836



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO AO MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E
COMUNICAÇÕES

DESPACHO n. 02296/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU

NUP: 01200.703485/2016-79

**INTERESSADOS: CONSELHO NACIONAL DE CONTROLE DE EXPERIMENTAÇÃO ANIMAL -
CONCEA**

ASSUNTOS: ATOS ADMINISTRATIVOS

1. Aprovo o **PARECER n. 914/2016/CONJUR-MCTIC/CGU/AGU**.
2. Encaminhe-se o presente processo à Secretaria-Executiva do CONCEA.

Brasília, 4 de outubro de 2016.

ARTHUR CERQUEIRA VALÉRIO

Advogado da União

Consultor Jurídico

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <http://sapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 01200703485201679 e da chave de acesso 17367836

Documento assinado eletronicamente por ARTHUR CERQUEIRA VALERIO, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 11893112 no endereço eletrônico <http://sapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): ARTHUR CERQUEIRA VALERIO. Data e Hora: 04-10-2016 15:55. Número de Série: 8947768174036307846. Emissor: AC CAIXA PF v2.
