

PROJETO DE LEI Nº , DE 2020

Altera a Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, a Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015, e a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, para criar a medida excepcional de reserva da identidade das testemunhas.



O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º Esta Lei cria a medida excepcional de reserva da identidade das testemunhas que possam sofrer riscos sérios e concretos à sua vida ou sua integridade física, ou de seus familiares, em razão de representar contra atos ilícitos de interesse público, de natureza cível ou criminal.

Art. 2º A Lei nº 9.807, de 13 de julho de 1999, passa a vigor acrescida do seguinte Capítulo III:

“CAPÍTULO III

DA RESERVA DA IDENTIDADE DAS TESTEMUNHAS

Art. 15-A. Toda pessoa que represente contra atos ilícitos de interesse público, de natureza cível ou criminal, e que, em razão da gravidade dos fatos narrados, possa sofrer riscos sérios e concretos à sua vida ou sua integridade física, ou de seus familiares, pode requerer a reserva da identidade.

§ 1º A reserva da identidade é medida excepcional demonstrada pelas circunstâncias do caso concreto e consiste na confidencialidade da pessoa do representante, dos seus dados pessoais e de seu paradeiro.

§ 2º O processo judicial decorrente dos fatos narrados na representação deve obedecer ao seguinte:

I – a autoridade judicial deve conhecer a identidade do informante e ter a possibilidade de observar o seu comportamento e fiabilidade durante o depoimento;

II – o réu ou seu defensor podem questionar indiretamente à testemunha, sobre questões que não estejam relacionadas com a sua identidade ou paradeiro atual;

III – o depoimento não deve ser o único ou decisivo fundamento pela eventual condenação do acusado;

IV – o testemunho deve ser avaliado em conjunto com o acervo probatório e com as objeções da defesa.”

Art. 3ºA Lei nº 13.105, de 16 de março de 2015 – Código de Processo Civil, passa a vigor acrescida do seguinte art. 463-A:

“CAPÍTULO III

DA RESERVA DA IDENTIDADE DAS TESTEMUNHAS

Art. 463-A. Toda pessoa que represente contra atos ilícitos de interesse público e que, em razão da gravidade dos fatos narrados, possa sofrer riscos sérios e concretos à sua vida ou sua integridade física, ou de seus familiares, pode requerer a reserva da identidade.

§ 1º A reserva da identidade é medida excepcional demonstrada pelas circunstâncias do caso concreto e consiste na confidencialidade da pessoa do representante, dos seus dados pessoais e de seu paradeiro.

§ 2º O processo judicial decorrente dos fatos narrados na representação deve obedecer ao seguinte:

I – a autoridade judicial deve conhecer a identidade do informante e ter a possibilidade de observar o seu comportamento e fiabilidade durante o depoimento;

II – o réu ou seu defensor podem questionar indiretamente à testemunha, sobre questões que não estejam relacionadas com a sua identidade ou paradeiro atual;

III – o depoimento não deve ser o único ou decisivo fundamento pela eventual condenação do acusado;

IV – o testemunho deve ser avaliado em conjunto com o acervo probatório e com as objeções da defesa.”

Art. 4ºA Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigor com o seguinte art. 242-A:

“**Art. 242-A.** Todo servidor público ou pessoa que preste serviço à Administração Pública, por qualquer vínculo, tem o dever de representar contra ato ilícito de interesse público, omissão ou abuso de poder de que tome conhecimento em razão do seu trabalho.

§ 1º O informante referido no *caput* tem direito à preservação de sua identidade, se houver risco concreto à vida ou à integridade

física, ou de seus familiares, em razão da gravidade dos fatos narrados na representação.

§ 2º No caso do §1º, o processo judicial decorrente dos fatos narrados na representação deve obedecer ao seguinte:

I – a autoridade judicial deve conhecer a identidade do informante e ter a possibilidade de observar o seu comportamento e fiabilidade durante o depoimento;

II – o réu ou seu defensor podem questionar indiretamente à testemunha, sobre questões que não estejam relacionadas com a sua identidade ou paradeiro atual;

III – o depoimento não deve ser o único ou decisivo fundamento pela eventual condenação do acusado;

IV – o testemunho deve ser avaliado em conjunto com o acervo probatório e com as objeções da defesa.

§ 3º O servidor público ou pessoa que preste serviço à Administração Pública conta com as demais medidas de proteção previstas na Lei nº 13.608, de 10 de janeiro de 2018”

Art. 5º O art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigor com a seguinte redação:

“**Art. 116.**

XII - representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder, inclusive na forma do art. 242-A desta Lei.

.....” (NR)

Art. 6º Revoga-se o parágrafo único do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.

Art. 7º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.

JUSTIFICAÇÃO

Atualmente, o ordenamento jurídico no Brasil não prevê eficientes medidas de proteção às testemunhas que sejam ameaçadas em

razão da representação de atos de interesse público. Há a Lei nº 9.807, de 1999 – Lei de Proteção às Testemunhas, mas essa demanda dispêndio de recursos públicos e uma estrutura estatal muitas vezes insuficiente para a verdadeira proteção.

Noutro giro, a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, em seu art. 116, prevê o dever funcional de o servidor público federal representar contra ilegalidade, omissão ou abuso de poder. Todavia, não há na Lei nenhum mecanismo de proteção que garanta ao servidor que ele não será retaliado ou que não sofra punições, de um modo geral.

Atualmente, as normas de direito internacional, como recente Diretiva aprovada pela União Europeia (mais abaixo citada), destacam um dos mais relevantes instrumentos de incentivo às denúncias de crimes e de atos ilícitos em geral: a reserva de identidade do informante. Referidas medidas de reserva da identidade também são adotadas em alguns países da América do Sul, como Chile e Peru.

Entendemos que existe um conteúdo mínimo de proteção que as legislações deveriam oferecer aos informantes de atos ilícitos. Nesse sentido, além das proteções contra retaliações, intimidações, difamações, advertências e embaraços profissionais, cremos que a confidencialidade e/ou anonimato para o informante é elemento central para o incentivo de denúncias¹.

No ponto, a citada Diretiva da União Europeia sobre os chamados agentes *whistleblowers* (PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, 2019) optou por salvaguardar a confidencialidade da identidade do informante durante o processo de denúncia e dos inquéritos, destacando-se tratar-se de uma medida *ex-ante* essencial para prevenir a retaliação (Considerando 83 da Diretiva)².

A Diretiva Europeia prevê, em seu art. 16, que: “*Em derrogação do nº 1, a identidade do denunciante e as outras informações a que se refere o nº 1 só podem ser divulgadas se tal for uma obrigação necessária e proporcionada imposta pelo direito da União ou nacional no contexto de inquéritos por parte de autoridades nacionais ou de processos judiciais,*

¹ OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. A Constitucionalidade do Informante no Brasil. Centro Universitário de Brasília – UniCEUB. Programa de Mestrado em Direito, 2020.

² PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO. Diretiva relativa à proteção das pessoas que denunciam infrações ao direito da União de 16/04/2019. Disponível em: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-8-2018-0398-AM-155-155_PT.pdf?redirect..

nomeadamente com vista a salvaguardar os direitos de defesa da pessoa em causa.”.

A Diretiva, portanto, permite a divulgação da identidade do informante tão somente se for uma obrigação *necessária e proporcional* imposta pelo direito da União Europeia ou pelo Direito nacional, no contexto de inquéritos por parte de autoridades nacionais ou de processos judiciais, nomeadamente com vista a *salvaguardar os direitos de defesa* da pessoa denunciada.

Não se fala em interesse público ou mesmo em um suposto interesse concreto para apuração dos fatos, como o art. 4º-C da Lei nº 13.608, de 2018. A norma, ao contrário, observou que a salvaguarda da confidencialidade do informante é de interesse da União Europeia para a devida a detecção de atos ilícitos de interesse público que comumente permanecem ocultos, e que tão somente a pessoa denunciada tem interesse em afastar referida proteção para exercer sua defesa.

É o tipo de normatização que queremos criar no Brasil.

A Constituição Federal, em seu art. 5º, inciso IV, aduz que: “*é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato*”. Referido inciso IV do art. 5º se inicia com uma importante liberdade, extremamente cara aos Estados Democráticos de Direito: a liberdade de manifestação do pensamento, de se dizer o que se pensa, sem censura prévia.

Nos dispositivos seguintes, a Constituição estabelece, como limite a essa liberdade de manifestação do pensamento, o direito de resposta, proporcional ao agravo (inciso V) e, logo após, enumera a liberdade de consciência e de crença (inciso VI); a liberdade de expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação (inciso VII); a inviolabilidade da intimidade, da vida privada, da honra e da imagem das pessoas (inciso VIII), etc.

O que se quer apontar com essa breve citação da CF é que o princípio da vedação ao anonimato não foi criado pelo Constituinte Originário para ilidir a denúncia anônima especificamente no processo penal, de forma contrária ao que já concluiu outrora o Supremo Tribunal Federal. O dispositivo assegura a *liberdade de pensamento*, mas pondera que essa liberdade não pode ser utilizada como escudo anônimo para infâmias.



Portanto, assim como previu a citada Diretiva da União Europeia, prevemos no presente Projeto de Lei uma série de medidas de compensação ao acusado em processo judicial em que tenha havido uma denúncia anônima ou o depoimento de um informante cuja identidade é confidencial.

Nesse sentido, a autoridade administrativa ou judicial deve conhecer a identidade do informante e ter a possibilidade de observar o seu comportamento durante o depoimento; o réu ou seu defensor poderá questionar indiretamente à testemunha, sobre questões que não estejam relacionadas com a sua identidade ou paradeiro atual; o depoimento não deve ser o único ou decisivo fundamento pela eventual condenação do acusado; o testemunho deve ser avaliado em conjunto com o acervo probatório e com as objeções da defesa.

Ainda assim, o informante confidencial de atos de interesse público somente será admitido se houver risco concreto à sua vida ou à integridade física, ou de seus familiares, em razão da gravidade dos fatos narrados na representação. São condicionamentos que tornam a confidencialidade do informante algo muito excepcional e reservado a casos muito graves.

Em tempos de tramitação de reforma administrativa, momento em que os direitos dos servidores se colocam sob escrutínio e julgamento popular, destacadamente a famigerada estabilidade (e segurança) no serviço público, prever-se que representações contra ilegalidades possam ser feitas de forma confidencial nos parece extremamente necessário, senão, fundamental.

Sendo assim, conclamamos os nobres Pares à aprovação desse importantíssimo Projeto de Lei.

Sala das Sessões,

Senador ALESSANDRO VIEIRA

