



**REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS**

**NÚMERO 36**

**Natureza jurídica da denúncia anônima dirigida à autoridade pública**

*Concept and legal basis of anonymous reporting to public authority*



**UFRGS**

**Morton Luiz Faria de Medeiros**  
Universidade Federal do Rio Grande do Norte



## Natureza jurídica da denúncia anônima dirigida à autoridade pública

*Concept and legal basis of anonymous reporting to public authority*

Morton Luiz Faria de Medeiros\*

### REFERÊNCIA

MEDEIROS, Morton Luiz Faria de. Natureza jurídica da denúncia anônima dirigida à autoridade pública. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 36, p. 90-110, ago. 2017.

### RESUMO

O artigo busca analisar o conceito e a natureza jurídica da denúncia anônima, a partir dos métodos de abordagem hipotético-dedutivo e hermenêutico, por intermédio da interpretação de textos jurídicos extraídos de documentos legislativos, jurisprudenciais e doutrinários. Para tanto, principia-se pela definição de anonimato, investigando-se se a denúncia anônima constitui manifestação da liberdade de expressão ou de manifestação de pensamento, ideia ou opinião, a partir de depuração desses conceitos elementares que a circundam. Embora não haja uniformidade normativa ou doutrinária quanto a delimitações terminológicas para distinguir entre as liberdades de expressão, de manifestação de pensamento, de manifestação de opinião e de imprensa, conclui-se que o direito fundamental de liberdade de manifestação de pensamento é mais abrangente, possuindo dimensões individual (liberdade de expressão) e social (liberdade de prestação de informação), além da modalidade de liberdade de provocação de autoridade pública – em que se enquadram a denúncia anônima e os direitos de petição e de ação, por exemplo. Contudo, se, por um lado, a denúncia anônima não se confunde com o direito de petição – em face de este ostentar caráter político e estar atrelado ao direito a ser informado (o que é dificultado pelo anonimato) – tampouco pode ser equiparado ao direito de ação, que para instaurar processo judicial já demanda um mínimo de elementos de prova.

### PALAVRAS-CHAVE

Denúncia anônima. Natureza jurídica. Liberdade de manifestação de pensamento.

### ABSTRACT

*This paper analyzes the concept and legal basis of anonymous reporting, using hypothetical-deductive and hermeneutics methods, through the interpretation of legal texts extracted from legislative, doctrine and jurisprudence documents. It begins with the definition of anonymity, investigating whether anonymous report constitutes manifestation of freedom of expression or manifestation of thought, idea or opinion, from the depuration of the elementary concepts that surround it. Although there is no normative or doctrinal uniformity regarding terminological delimitations to distinguish between the freedoms of expression, of expression of thought, of expression of opinion and of the press, it is concluded that the fundamental right of freedom of expression of thought is wider, including individual (Freedom of expression) and social (freedom to provide information) dimensions, in addition to the modality of freedom of provocation of public authority - which include anonymous reporting and petition and action rights, for example. However, if, on the one hand, the anonymous reporting is not the same as the right of petition - because the latter has a political character and is linked to the right to be informed (which is hampered by anonymity), it cannot be the same as the right of action, which in order to institute legal proceedings already requires a minimum of evidence.*

### KEYWORDS

*Anonymous reporting. Legal basis. Freedom of speech.*

### SUMÁRIO

Introdução. 1. Depuração terminológica. 2. Liberdades de expressão e de manifestação do pensamento. 3. Dimensões da liberdade de manifestação do pensamento. 4. Denúncia anônima como liberdade. Conclusão. Referências.

\* Professor Adjunto da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Doutor em Ciências Jurídicas (Universidade Federal da Paraíba – UFPB, 2016). Mestre em Direito (UFRN, 2005). Graduado em Direito (UFRN, 1998). Promotor de Justiça do Ministério Público do Estado do Rio Grande do Norte.





## INTRODUÇÃO

Apesar de a denúncia anônima ser prática largamente utilizada no Brasil, não raro desconfianças quanto a seu acolhimento constitucional – afora os muxoxos de ordem ética, que não serão aqui investigados – são levantadas, principalmente em decorrência do texto do inciso IV do artigo 5º da Constituição da República, que veda o anonimato, ao garantir a liberdade de manifestação do pensamento.

Adotando-se a compreensão de denúncia anônima como denunciação de *ilícito* dirigida a *autoridade pública*, o objetivo central deste artigo é investigar se ela se inclui no plexo de liberdades relacionados à *manifestação de pensamento*, ou se, fugindo a essa classificação, se amolda a outra espécie de liberdade.

Para cumprir essa missão de analisar o conceito e a natureza jurídica da denúncia anônima, lança-se mão dos métodos de abordagem hipotético-dedutivo e hermenêutico, por intermédio da interpretação de textos jurídicos extraídos de documentos legislativos, jurisprudenciais e doutrinários. Parte-se de delineamento preliminar em torno dos dois componentes da expressão – *denúncia* e *anonimato* – para se chegar a sua mais precisa compreensão, após o que se buscará aprofundar a abrangência do âmbito de proteção da liberdade de manifestação do pensamento, em que comumente a denúncia anônima é inserida, inclusive cotejando as características desta com as de variadas manifestações da liberdade do pensamento, com o fito de propor mais seguro tratamento jurídico a ela.

## 1 DEPURAÇÃO TERMINOLÓGICA

O produto do ato de dirigir a pessoa ou órgão encarregado da investigação do ilícito a notícia da ocorrência deste é corriqueiramente denominado *denúncia*. No entanto, ao menos no ordenamento jurídico brasileiro, não se mostra dogmaticamente adequado tratar da *notitia criminis* como “denúncia”, já que esta é, conforme o art. 24 do Código de Processo Penal, a peça que inaugura a ação penal pública, manejada pelo Ministério Público, ou seja, não se trata de simples comunicação de ilícito, mas uma comunicação qualificada por elementos de prova da materialidade e indícios da autoria do indigitado ato, realizada por órgão estatal especificamente incumbido desse mister.

Não obstante, verifica-se que o emprego do verbo *denunciar* se fez presente em sentido mais amplo nos textos das Constituições brasileiras de 1891 (art. 72, § 9º)<sup>1</sup> e de 1934 (art. 113, 10)<sup>2</sup>, particularmente sobre a qual fez questão de ponderar João Mangabeira, como membro da comissão do anteprojeto desta última Constituição, em uma de suas sessões: “Denunciar ahi não está empregado no sentido rigorosamente tecnico. É informar, dar noticia e não denunciar sob o ponto de vista da technica processual” (AZEVEDO, 2004, p. 474, *sic*). No mesmo sentido é que a atual Constituição brasileira faculta a qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato “[...] denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União” (art. 74, § 2º).<sup>3</sup> Sintomático desse emprego linguístico nota-se também na Literatura brasileira, a exemplo do conto *A Cartomante*, de Machado de Assis (1994, p. 5),

<sup>1</sup> “§ 9º É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos poderes publicos, *denunciar* abusos das autoridades e promover a responsabilidade dos culpados.” (*sic*, com a redação dada pela Emenda Constitucional de 3 de setembro de 1926, grifado adrede).

<sup>2</sup> “10) É permitido a quem quer que seja representar, mediante petição, aos Poderes Públicos, *denunciar* abusos

das autoridades e promover-lhes a responsabilidade” (grifo nosso).

<sup>3</sup> Justifica-se, assim que a Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do TCU, nomeie o Capítulo IV do Título II – que trata especificamente do procedimento indicado pelo texto constitucional referido – como “Denúncia”.





em que o personagem Camilo é perseguido por cartas anônimas que lhe avisavam do amplo conhecimento do relacionamento amoroso que mantinha com Rita, esposa de seu amigo Vilela. Daí a admoestação de Lopes Júnior e Gloeckner (2014, p. 102) de que “[...] a expressão denúncia é empregada, na maior parte dos sistemas jurídicos europeus, para denominar a atividade de um particular de noticiar a ocorrência de um delito perseguível de ofício (público)”, sendo sua acepção como peça que materializa o exercício da ação penal pública uma particularidade do direito brasileiro.

Por seu turno, entende-se por *anônimo*<sup>4</sup>, etimologicamente, tudo aquilo de que não se conhece o nome, geralmente representando a característica da denúncia que parte de pessoa cuja identidade não é conhecida<sup>5</sup>, ou porque absolutamente suprimida, ou porque escamoteada por signo equipolente, como pseudônimo, heterônimo ou sigla de sentido conhecido. Por trás da aparente obviedade do sentido etimológico, porém, repousam recônditas várias nuances do termo, que merecem discussão – porque, a título de ilustração, o pseudônimo pode não necessariamente indicar verdadeiro anonimato, consoante admoestação de Wallace (1999, p. 25), como quando apenas se o utiliza para distinguir,

na Literatura, determinado estilo literário de autor conhecido, tal qual se passou com Ruth Rendell e seu *alter ego* Barbara Vine.<sup>6</sup>

Pelino (2008, p. 34), por exemplo, no afã de demonstrar que a simples compreensão de anonimato como “ausência de nome”<sup>7</sup> pode negligenciar discussões relevantes sobre esse tema, propõe uma distinção entre sua noção *formal* e a *material*: para a primeira, considera-se anônimo o escrito que carece da indicação formal do nome do autor (documento não firmado), enquanto a segunda dá relevância a qualquer possível ligação entre o escrito e o autor do qual provém, de modo que apenas se seu autor fosse realmente irreconhecível poderia o escrito ser verdadeiramente anônimo – assim, mesmo o documento sem assinatura ou identificação expressa do nome de seu autor pode não ser reputado anônimo, desde que a autoria possa ser identificada a partir de qualquer outra indicação.<sup>8</sup> A mesma preocupação já havia sido expressa por Bentham (1825, p. 350), ao caracterizar a informação anônima como aquela da qual não se conhece o autor, ou pelo menos este só é conhecido por ter sido visto ou ouvido, sem que

<sup>4</sup> Utiliza-se comumente a expressão denúncia *apócrifa*, contra a qual se insurge Madeira (2010, p. 23), por entender que, ao menos no Brasil, no âmbito do processo administrativo, “[...] este termo deve ser reservado [...] aos documentos onde a identidade ou a autenticidade da(s) assinatura(s) do(s) denunciante(s) não puder ou não tiver sido devidamente confirmada (Lei nº 8.112/1990, art. 114, *caput, in fine*)”, e no âmbito do processo penal brasileiro, a denúncia apócrifa é ato processual inexistente, porque consiste na petição inicial de ação penal carente de assinatura válida de membro do Ministério Público.

<sup>5</sup> Nesse particular, cabe crítica à relação que Souza (2013, p. 183) faz entre a obrigatoriedade de atribuição de nomes aos indivíduos, garantida por normas internacionais sobre direitos humanos, e a vedação à manifestação anônima do pensamento, já que o denunciante que opta por seu anonimato não se priva de seu nome ou identidade – tais caracteres apenas não são revelados em princípio.

<sup>6</sup> No original: “*Authors sometimes adopt pseudonyms in order to distinguish a style or series of writings from other*

*writings. For example, Ruth Rendell and Barbara Vine are and are known to readers to be the same person, with the former being a given name and the latter a pseudonym. This is not anonymity because the names are coordinatable with one another, the author herself in other respects and so on.*”

<sup>7</sup> Por esse caminho envereda a Lei nº 9.610/1998, que versa sobre direitos autorais no Brasil, ao definir como *obra anônima* aquela em que “[...] não se indica o nome do autor, por sua vontade ou por ser desconhecido” (art. 5º, VIII, b).

<sup>8</sup> No original: “*La prima definisce ‘anonimo’ lo scritto che manca dell’indicazione formale del nome dell’autore, o anche di un segno equipollente, come uno pseudonimo o una sigla di significato noto. L’esempio tipico di anonimo in questo senso è rappresentato dal documento non firmato. La seconda nozione invece, prescindendo da elementi strettamente formali, dà rilevanza a qualsiasi possibile collegamento tra uno scritto e un autore dal quale esso proviene, di modo che soltanto di fronte ad un autore realmente ignoto l’enunciato può dirsi veramente ‘anonimo’.*”





sejam esclarecidas suas características pessoais, como nome, residência e conexões sociais.<sup>9</sup>

A partir dessa ressalva é que encontra guarida a definição mais cautelosa de Wallace (1999, p. 23), para quem ser anônimo é ser *não identificável* em algum aspecto ou contexto, ou, dito de outro modo, o anonimato é definido como uma *não coordenabilidade de características*, constituindo relação entre pessoa anônima e outros, em que a primeira é conhecida apenas por meio de traços que não são coordenáveis com outros que permitam a identificação da pessoa como um todo.<sup>10</sup>

Mais do que com a simples ausência de nome, portanto, o anonimato se observa quando não se pode relacionar um dado traço da pessoa a outras características. Assim, quando, no teor do documento, diz-se que foi elaborado pelo “Presidente da Associação Comunitária X”, ou com apenas os números da identidade ou do Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do autor, mesmo sem a declaração expressa do nome, não se está diante de verdadeiro anonimato, já que os dados fornecidos podem ser facilmente coordenáveis com outras características do autor do documento. Ressalte-se, porém, que tal identificação da autoria, mesmo na concepção substancial referida acima, deve se dar, nas palavras de Pelino (2008, p. 37), pronta e seguramente, facilmente (*ictu oculi, illico et immediate*).

Nesse ponto devem ser apartados, como o faz Corso (1977, p. 7), a denúncia *secreta* – cuja autoria e, por vezes, teor eram desconhecidos

<sup>9</sup> No original: “Under the name of anonymous evidence, may be comprehended every species of information or disclosure, of which the person, who is to use it, does not know the author, or knows him only by having seen or heard him, but is ignorant of all the circumstances of his name, residence and social connections, by which he may be judicially reached.”

<sup>10</sup> No original: “Anonymity is a kind of relation between an anonymous person and others, where the former is known only through a trait or traits which are not coordinatable with other traits such as to enable identification of the person as a whole.” Em outro conto de Machado de Assis

apenas do acusado – da denúncia *anônima*, em que a identidade do denunciante era desconhecida mesmo da autoridade investigante (ainda que o acusado pudesse conhecer seu conteúdo), distinção, porém, reputada irrelevante até meados do século XVIII na Europa continental, haja vista prever o então vigente sistema inquisitório que recaísse sobre o *acusado* o ônus de provar sua inocência.

De todo modo, e mesmo considerando as possíveis imprecisões apontadas acima, feito o devido temperamento de seu uso nesse introito, utilizar-se-á doravante a expressão *denúncia anônima*, em face da popularização dessa construção idiomática: com efeito, a jurisprudência brasileira, inclusive a do Supremo Tribunal Federal, tem utilizado a locução *denúncia anônima* em seus acórdãos; além disso, na língua espanhola se utiliza a perífrase *denuncia anónima* (DELGADO, 1999; RUDI, 2008, p. 159), e, na italiana, *denuncia anonima* (art. 333, 3, do atual Código de Processo Penal da Itália) ou *denunzia anonima* (CORSO, 1977, p. 29).

Convém sublinhar que a *notitia criminis* é gênero das formas de conhecimento do delito onde se posta a espécie denúncia anônima criminal (ou *delatio criminis* anônima), que se caracteriza como a modalidade anônima da comunicação à autoridade competente pela investigação da ocorrência (ou sua iminência) do ilícito penal, ou seja, provoca seu conhecimento.<sup>11</sup> Desse modo, pode-se acolher de Iennaco (2011, p. 58) seu conceito como “[...] a *delatio criminis* formulada por qualquer do povo, sem

(2006, p. 137), por exemplo, a personagem Maria Olímpia supõe que a carta anônima a ela dirigida teria sido escrita por mulher, pelas características da letra – mas a essa característica não conseguiu coordenar qualquer outra, que pudesse, afinal, identificar plenamente a pessoa anônima.

<sup>11</sup> O Código de Processo Penal brasileiro dispõe sobre essa comunicação, realizada por qualquer pessoa do povo que tiver conhecimento da existência de infração penal em que caiba ação pública, tanto à autoridade policial (art. 5.º, § 3º), quanto ao Ministério Público (art. 27), porquanto ambos possuem atribuições de investigação criminal.





identificação, mediante expediente apócrifo de cognição mediata (telefonema, e-mail, carta etc.)”, a ele podendo ser acrescida a característica de ser dirigida a autoridade pública (Polícia, Ministério Público, Ouvidoria) ou ente privado (imprensa), incumbidos de função investigativa. Marques (2009, p. 107), por sua vez, reputava a denúncia anônima criminal como *notitia criminis* não provocada – em que inseria a *vox publica*, a comunicação telefônica de algum acontecimento delituoso, colhida por cognição imediata – distinguindo-a, pois, da *notitia* provocada, como a denúncia de qualquer do povo levada diretamente à polícia, portanto *identificada*, atributo que lhe emprestaria o reconhecimento de verdadeiro ato jurídico, não desfrutado, a seu ver, pela *notitia* não provocada. Por outro lado, Leone (1951, p. 177) propôs outra distinção dentre os institutos italianos, apartando a *notizia qualificata* – que tem essência e características determinadas, como a *denuncia* (delação), a *querela* (queixa-crime), a *istanza* e a *richiesta* (formas de representação)<sup>12</sup>, e o *rapporto* (comunicação de autoridade pública) – da *notizia inqualificata*, que permite à autoridade investigante um conhecimento eventual do ilícito, embora não classificasse expressamente, nesta última categoria, a denúncia anônima.

Há de se destacar, todavia, que a denúncia anônima não se restringe à seara penal, visto que pode ser instrumento de denúncia de ilícito de qualquer natureza, inclusive administrativa ou cível. Por outro lado, costuma-se mesmo empregar a expressão quando se trata de

<sup>12</sup> Segundo Lopes Júnior e Gloekner (2014, p. 372), a *istanza* “[...] é semelhante à *querela*, com a distinção de que é necessária para os delitos que não podem ser perseguidos de ofício e foram praticados no exterior”. Já a *richiesta* “[...] constitui uma petição de instauração do procedimento penal, por parte de determinada autoridade pública, e opera no âmbito de certos delitos, que, por seu caráter especial, exigem o requerimento prévio da autoridade afetada”.

<sup>13</sup> A referência a cartas anônimas delatando relacionamentos amorosos espúrios ou traições é tema frequente nos contos de Rodrigues (1992, p. 29; 58; 77; 155;

comunicação dirigida a *particular* sobre conduta desabonadora de alguém – como no conto de Machado de Assis (1994, p. 6) acima mencionado<sup>13</sup> – viés que não será aqui explorado uma vez que este artigo se cinge, consoante delimitado na Introdução, à análise da denúncia de *ilícito* dirigida a *autoridade pública*.

## 2 LIBERDADES DE EXPRESSÃO E DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO

Conquanto bem compreendido tal conceito, pouco se tem debatido acerca da natureza jurídica da denúncia anônima, por mais que se entenda, comumente, tratar-se de exercício da liberdade de manifestação do pensamento.<sup>14</sup> Por essa razão, convém proceder à análise dos próprios elementos dessa liberdade, para confrontá-los, por exemplo, com os das demais liberdades ou dos direitos de petição e de ação.

Primeiramente, há de se reconhecer que o termo *liberdade de expressão* tem figurado como preferido nos mais recentes atos normativos e decisões referentes aos direitos humanos, aqui e alhures, desde as revoluções liberais dos séculos XVIII e XIX. Destarte, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (art. 19), de 1966, estatui que a *liberdade de expressão* “[...] compreende a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole, sem consideração de fronteiras”, do mesmo modo como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (art. 10)<sup>15</sup> adotou sentido amplo da

161), cujos enredos não serão aqui esmiuçados também por não explicitar o autor as razões dos anonimatos.

<sup>14</sup> Nesse sentido: Souza (2013, p. 219), Carvalho (2010, p. 143), Madeira (2010, p. 23), Rangel (2008, p. 747) e Orçai (2007, p. 2445). Em sentido contrário posta-se Ghignone (2013, p. 3876), porém baseada na compreensão estrita de pensamento como juízo de valor, não submetido a análise de veracidade, e de denúncia anônima como exercício do direito de informar – ideias contra as quais se haverá de argumentar adiante.

<sup>15</sup> “Qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão. Este direito compreende a liberdade de opinião e a liberdade





*liberdade de expressão*, de modo a englobar a *liberdade de prestar informação* e a *liberdade de manifestação do pensamento*, uma vez que compreende a difusão de *ideias*.

Não obstante, a Declaração de Direitos do Homem e do Cidadão (art. 11), de 1789, aludia a “[...] livre comunicação de pensamentos e das opiniões”<sup>16</sup> – distinguindo *pensamento*<sup>17</sup> de *opinião*. Esta última é referida, antes, no art. 10 da Declaração, quando garante que ninguém “[...] pode ser molestado por suas opiniões, incluindo opiniões religiosas”, o que levou a doutrina francesa a nela enxergar o objeto da tutela do direito de falar livremente e sem autorização as próprias impressões políticas, filosóficas, científicas ou religiosas, do que Duguit (1907, p. 552) extraiu ser abrangente da liberdade de reunião, de educação, de imprensa e do direito de petição.<sup>18</sup> Rivero e Moutouh (2006, p. 503), igualmente, entendem a liberdade de opinião como “[...] a possibilidade dada a cada homem de determinar por si só o que crê verdade em quaisquer campos que sejam” – conquanto a enquadrem dentre as várias liberdades de *pensamento*.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos (art. 19), de 1948, por seu turno, conclama à proteção da “[...] liberdade de opinião e expressão”; e, mais recentemente, a Convenção

Americana de Direitos Humanos (art. 13), de 1969, estabelece, distintamente, a *liberdade de pensamento* e a *liberdade de expressão*, malgrado veja esta compreendendo “[...] a liberdade de buscar, receber e difundir informações e ideias de toda índole sem consideração de fronteiras”, numa redação bem próxima às dos textos do Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, acima citados.

Também sobre os teóricos dos direitos humanos e as decisões que visam a sua proteção repousa certa indefinição acerca de tais termos. Por vezes, reconhece-se maior amplitude ao termo *liberdade de expressão*, entendida por Farias (2004, p. 53) como “[...] o conjunto de direitos, liberdades e garantias relacionadas à difusão das ideias e das notícias”, abrangente das liberdades de manifestação de pensamento, opinião e consciência, e, para Sarlet (2012, p. 441), constituindo gênero das espécies liberdade de *manifestação do pensamento* (incluindo a liberdade de *opinião*), liberdade de *expressão artística*, liberdade de *ensino e pesquisa*, liberdade de *comunicação e de informação* (liberdade de *“imprensa”*), e liberdade de *expressão religiosa*. Com semelhante amplitude, veem-se abaixo:

---

de receber ou de transmitir informações ou ideias sem que possa haver ingerência de quaisquer autoridades públicas e sem considerações de fronteiras.” Convém sublinhar que a expressão “Convenção Europeia dos Direitos do Homem” foi a opção linguística para o português do documento originalmente denominado “European Convention on Human Rights” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM, 2015), chancelada pelo uso vernacular dos constitucionalistas portugueses Canotilho (2002, p. 516 e 923) e Miranda (2009, p. 99), se bem que este tenha preferido a expressão extensiva “Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais”, e comumente se opte pela expressão *direitos humanos* por sua maior abrangência.

<sup>16</sup> No original: “La libre communication des pensées et des opinions est un des droits les plus précieux de l’Homme [...].”

<sup>17</sup> Segundo Rodrigues Junior (2009, p. 54), a livre manifestação do pensamento está historicamente relacionada à liberdade de consciência religiosa, pois desde o Édito de Milão promulgado por Constantino no século IV até as guerras religiosas dos séculos XVI e XVII “[...] qualquer referência à liberdade de pensamento era na realidade um reclamo à liberdade de consciência e, por extensão, à liberdade de culto”.

<sup>18</sup> No original: “La liberté d’opinion, conséquence immédiate de l’autonomie de la personne humaine, implique le droit d’exprimer librement et sans autorisation, dans la mesure où cette manifestation ne porte pas atteinte à l’ordre public établi par la loi et à la liberté des autres, des opinions politiques, philosophiques, scientifiques ou religieuses, soit par la parole, soit par l’écrit. Par suite, elle comprend la liberté de réunion, la liberté de réunion, la liberté de l’enseignement, la liberté de la presse et la liberté de pétition.”





A expressão é a forma através da qual a pessoa exterioriza seus pensamentos em signos, em palavras ou gestos que tenham como propósito comunicar algo. Desta sorte, conforme J. Rivero, a origem da liberdade de expressão reside na “possibilidade que tem o homem de eleger ou elaborar por si mesmo as respostas que queira dar a todas as questões que lhe apresenta a conduta de sua vida pessoal e social para adequar àquelas seus atos e comunicar aos demais o que tenha de verdadeiro” (VILLANUEVA, 1998, p. 23, tradução nossa).<sup>19</sup>

Esta liberdade [de expressão] apresenta uma gama de derivações: a) Liberdade de expressar ideias ou opiniões; b) Liberdade de informar sobre acontecimentos da realidade; c) Liberdade de difundir ditas ideias, opiniões ou informações através da imprensa; d) O direito de exigir do governo informação sobre seus atos (ROJAS, 2005, p. 137, tradução nossa).<sup>20</sup>

Hesse (1998, p. 304), por sua vez, entende mais ampla a liberdade de manifestação de opinião, pois

[...] expressa todas as manifestações que servem à formação de opiniões: não só o parecer próprio, seja ele aprovatório ou crítico, de índole fundamental ou não-fundamental, mas também a comunicação de fatos que, sem dúvida, não está unida com nenhum parecer próprio, contudo, está determinada a possibilitar ou influenciar formação de opinião.

Em contrapartida, há quem desloque essa característica de maior abrangência para a *manifestação do pensamento*, entendido por Silva (1994, p. 221) como o ato de externar qualquer produção intelectual, como “[...] um dos aspectos externos da liberdade de opinião”, ao passo que Hungria (1968, p. 9) vê na liberdade de pensamento e informação muito maior amplitude que a liberdade de imprensa. Ainda no mesmo sentido, diz-se que a *liberdade de manifestação do pensamento* é a liberdade de conteúdo

intelectual pela qual “[...] o homem tenda, p. ex., a participar a outros suas crenças, seus conhecimentos, sua concepção do mundo, suas opiniões políticas ou religiosas, seus trabalhos científicos” (COLLIARD, 1972 *apud* SILVA, 1994, p. 219). Para Silva (1994, p. 222), a comunicação desse pensamento, por sua vez,

[...] pode verificar-se de pessoa a pessoa (em forma de diálogo, de conversação) ou de uma pessoa para outras (em forma de exposição, de conferência, palestras, discursos etc.); [de outro modo,] pode ocorrer entre pessoas determinadas, por meio de correspondência pessoal e particular sigilosa (carta, telegrama, telefone, ligados ao direito à privacidade, como foi visto), ou expressar-se para pessoas indeterminadas, sob a forma de livros, jornais, revistas e outros periódicos, televisão e rádio.

Constata-se, pois, não haver uniformidade quanto a delimitações terminológicas para distinguir entre as liberdades de *expressão*, de *manifestação de pensamento*, de *manifestação de opinião*, de *imprensa*, ou outras expressões assemelhadas, muito em decorrência da pretensão universalista dos diplomas e construções teóricas mencionados, que, por essa razão, veem-se forçados a condensar variadas idiossincrasias linguísticas em seus textos. Em virtude disso, há quem, como Rodrigues Junior (2009, p. 63), não identifique, em termos práticos, qualquer diferença substancial referente aos conteúdos da liberdade de opinião ou de expressão e mesmo da liberdade de imprensa – a exemplo de Farinho (2006, p. 21), que enxerga *pensamento* e *opinião* como sinônimos.

Para iluminar tal imprecisão terminológica, e diante da importância da linguagem no Direito, pode-se empreender abordagem *zetética* para

<sup>19</sup> No original: “La expresión es la forma a través de la cual la persona exterioriza sus pensamientos en signos, en palabras o gestos que tengan como propósito comunicar algo. De esta suerte, siguiendo a J. Rivero, el origen de la libertad de expresión reside en ‘la posibilidad que tiene el hombre de elegir o elaborar por sí mismo las respuestas que quiera dar a todas las cuestiones que le plantea la conducta

de su vida personal y social para adecuar a aquéllas sus actos y comunicar a los demás lo que tenga de verdadero”.

<sup>20</sup> No original: “Esta libertad [de expresión] presenta un abanico de derivaciones: a) Libertad de expresar ideas u opiniones; b) Libertad de informar sobre acontecimientos de la realidad; c) Libertad de difundir dichas ideas, opiniones o informaciones a través de la prensa; d) El derecho a exigir al gobierno información sobre sus actos.”





buscar nas construções filosóficas melhor compreensão de *pensamento*, *opinião* e *ideia*, amiúde referidos e por vezes confundidos. Por *pensamento*, Agostinho (1980, p. 179) entende o coligir das “[...] coisas que a memória encerrava dispersas e desordenadas [obrigando-as] [...], pela força da atenção, a estarem sempre como que à mão e a apresentarem-se com facilidade ao esforço costumado do nosso espírito”, ou seja, pensar é juntar (*cogere*, de onde se extrai *cogitatio*) os conhecimentos existentes na memória.

Agostinho colheu em Platão (2000, p. 184-185)<sup>21</sup>, por sua vez, o entendimento de que o pensamento podia se manifestar como conhecimento (*episteme*), quando se capturava a essência das coisas, ou como opinião (*doxa*), quando se julgava sobre sua aparência – apreensão, portanto, sujeita à natural mutabilidade decorrente desse julgamento incompleto – de modo que situava a opinião em categoria intermediária entre a ciência<sup>22</sup> e a ignorância.

Platão defendia, ainda, a compreensão de *ideia* como forma transcendente contida na inteligência divina, no que foi posteriormente refutado pelo entendimento cartesiano de *ideia* como *uma das formas* de pensamento, já que este pode encerrar, além da simples representação das imagens das coisas para a mente (*ideia*), outras formas, como a *vontade* e o *juízo*, pois “[...] no instante em que eu quero, que eu receio, que eu afirmo ou que eu nego, então concebo efetivamente uma coisa como o sujeito da ação de meu espírito, mas acrescento também alguma outra coisa por esta ação à ideia que tenho daquela

coisa” (DESCARTES, 1999, p. 272).<sup>23</sup> Contrapondo-se, porém, à possibilidade de distinção, no caso concreto, entre o *juízo* e a *ideia* nos sentidos acima apontados por Descartes, Martins (2012, p. 214) argumenta que esta última, mesmo sendo simples afirmação de fato, “[...] parece mesmo ser, em regra, intimamente ligada a um juízo de valor: aquele que afirma a existência de um fato, primeiro escolhe se vai transmitir a informação, escolhe quando, onde e a forma de comunicar. Tudo isso é juízo de valor.”

Ainda que se encontrassem, porém, conceitos precisos e incontestáveis, esbarrar-se-ia no problema hermenêutico já apontado por Perelman (2005, p. 260-261) de que a linguagem, sendo obra humana, é sujeita às imperfeições e vicissitudes dos homens mas, mesmo assim, é determinante na definição de verdade, ou, dito de outro modo, tem interferência nos constructos científicos: como por ele explicado, o filósofo não pode dizer que emprega determinado vocábulo, “[...] a um só tempo, em todos os sentidos que podem ser encontrados num bom dicionário” (PERELMAN, 2005, p. 266), sob pena de desenvolver discurso incompreensível. Desse modo, é fadada ao fracasso qualquer tentativa de dar uniformidade ou coerência às expressões acima referidas (*pensamento*, *ideia*, *juízo*, *opinião*, por exemplo) a partir dos textos normativos ou doutrinários – mas isso não exime o pesquisador que labore com essas expressões de investigação semântica que o ajude a compreender os institutos por ele pesquisados. Como proceder, então?

Considerando que aqui se desenvolve abordagem *dogmática*, tendo em vista a

<sup>21</sup> Na tradicional citação dos textos gregos antigos, comumente usada para a localização das passagens em qualquer edição ou língua dessas obras: *Rep.*, V, 476 e 477.

<sup>22</sup> Na ótica de Perelman (2005, p. 257), a tradição clássica entendia que somente o uso correto da razão possibilitaria apegar-se “[...] às ideias claras e distintas, conhecidas por meio de intuições evidentes que garantem a verdade de seu objeto” e, portanto, alcançar o saber infalível – merecedor de ser chamado de *ciência*.

<sup>23</sup> Com Descartes, “[...] se passou de uma *Ideia* à imagem da qual são as coisas para uma *ideia* imagem das coisas”, segundo esclarece Fontanier (2007, p. 74), entendimento já exposto por Locke (1978, p. 159) – para quem a *ideia* constitui objeto do *pensamento* – ao afastar a crença na existência de ideias *inatas*, por entender que elas só são produzidas a partir da *experiência*.





decidibilidade dos conflitos, não se aprofundará a construção de conceitos e definições rigorosas – o que caracteriza, segundo Ferraz Júnior (2015, p. 60), as teorias dogmáticas – optando-se, em princípio, ainda que não se amolde perfeitamente aos termos adotados por todos os diplomas normativos já citados, pela delimitação terminológica que entende *pensamento* como palavra de maior abrangência semântica do que a de *opinião* – porquanto pode ser, em vez de *opinião*, *conhecimento* – e a de *ideia* – já que pode ser, além da representação da imagem das coisas para a mente, *vontade* ou *juízo*. O significado aqui adotado de *pensamento* como ordenação de conhecimentos existentes na memória, aliás, guarda consonância com a moderna Neurobiologia, pois Damasio (1994, p. 90) o define como o processo de formação de representações neurais que se podem tornar imagens (não apenas visuais, mas também sonoras e olfativas, por exemplo) manipuláveis com vistas a, eventualmente, influenciar o comportamento do pensador, ao lhe permitir prever o futuro, planejar-se de acordo com essa previsão e escolher sua próxima ação.<sup>24</sup> Não obstante, haja vista o compromisso aqui já anunciado com a dogmática jurídica, essa opção terminológica deverá ser posta à prova pelos órgãos estatais responsáveis por dar vida aos textos normativos que a ela fazem alusão: o Judiciário e os constituintes brasileiros.

Percebe-se, também, que o grande desafio para a democracia não consiste em garantir a liberdade de *produzir* opinião, ideia ou pensamento, que foge ao controle absoluto de qualquer ente externo ao próprio homem

pensante, e sim a liberdade de sua *manifestação* ou *expressão*, pois, nas palavras de Maximiliano (2005, p. 710), o “[...] pensamento é íntimo, simples função psíquica, incoercível”, de modo que só se reivindica “[...] a liberdade da *palavra*, que é a expressão do pensamento”, ou, na compreensão de Miranda (1963, p. 420), a “[...] liberdade do indivíduo em suas relações com os outros”. De todo modo, como lembrado por Farias (2004, p. 154), “[...] o oferecimento de embaraços ou impedimentos à auto-expressão do pensamento finda por tolher a própria faculdade de as pessoas pensarem”, assomando a importância da proteção dessa garantia. Lévinas (2010, p. 23) chega a vincular o pensamento a sua expressão, pois para ele pensar “[...] não é mais contemplar, mas engajar-se, estar englobado no que se pensa, estar embarcado – acontecimento dramático do ser-no-mundo”.

Além de não se poderem confundir as liberdades de *manifestação de pensamento* e de *imprensa*, esta não pode ser considerada tampouco um subcaso daquela, porquanto, consoante Martins (2012, p. 261), a liberdade de imprensa se espraia sobre “[...] todo o *processo de composição de um produto de imprensa*, partindo da consecução da informação, passando, entre outras, pela atividade redacional, chegando à publicação de notícias ou opiniões, além de ensaios literários, técnicos ou científicos”<sup>25</sup>, vale dizer, não se cinge ao ato de externar o pensamento do comunicador, abrangendo todo o processo de comunicação social.

<sup>24</sup> No original: “My view then is that having a mind means that an organism forms neural representations which can become images, be manipulated in a process called thought, and eventually influence behavior by helping predict the future, plan accordingly, and choose the next action. Herein lies the center of neurobiology as I see it: the process whereby neural representations, which consist of biological modifications created by learning in a neuron circuit, become images in our minds”.

<sup>25</sup> Compreensão similar já ostentava Maximiliano (2005, p. 711) há mais de um século, ao defender que a “[...] palavra *imprensa*, no sentido constitucional, compreende todo processo para reproduzir *mecanicamente*, em número considerável de exemplares idênticos, textos escritos, desenhos, imagens, composições ou quaisquer sinais representativos de idéas” (*sic*) – definição que não comportava, por óbvio, o *blog* ou outros recursos de publicação da internet.





### 3 DIMENSÕES DA LIBERDADE DE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO

Em recente caso submetido à Corte Interamericana de Direitos Humanos (Kimel vs. Argentina)<sup>26</sup>, esse tribunal corroborou a bifurcação entre os aspectos individual e público da liberdade de expressão, ao consignar que

[...] quem está sob a proteção da Convenção tem o direito de buscar, receber e difundir ideias e informações de toda índole, assim como o de receber e conhecer as informações e ideias difundidas pelos demais. É por isso que a liberdade de expressão tem uma dimensão individual e uma dimensão social: esta requer, por um lado, que ninguém seja arbitrariamente menoscabado ou impedido de manifestar seu próprio pensamento e representa, portanto, um direito de cada indivíduo; mas implica também, por outro lado, um direito coletivo de receber qualquer informação e a conhecer a expressão do pensamento alheio (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2008, p. 15, tradução nossa).<sup>27</sup>

Embora esta decisão aluda à *liberdade de expressão*, em face do caráter mais abrangente de *pensamento* defendido neste artigo, entende-se que a bifurcação explanada se refira à *liberdade de manifestação do pensamento*, que, no seu aspecto individual, de caráter predominantemente subjetivo, é considerada como “[...] decorrência

da autonomia pessoal, constituindo projeção da dignidade da pessoa humana, que, por meio da livre expressão e comunicação de ideias, desenvolve sua personalidade” (SOUZA, 2013, p. 168).

Assim, pode-se equiparar o aspecto individual da *liberdade de manifestação do pensamento* à *liberdade de expressão* (no sentido aqui adotado), que, segundo Braga (2008, p. 3), está vinculada à estrutura da pessoa humana que, em sua convivência, necessita da comunicação da palavra em suas diferentes situações.<sup>28</sup> Tal aspecto foi identificado, por exemplo, pela Suprema Corte estadunidense na Primeira Emenda à Constituição<sup>29</sup>, que garante a *liberdade de expressão* (*freedom of speech*), direito mais litigado na história desta Constituição (DOUZINAS, 2009, p. 123).<sup>30</sup> Segundo Fiss (2010, p. 20), essa proteção respondeu, inicialmente, à compreensão da livre expressão como *liberdade natural*, erigida em face das tentativas do Estado em se imiscuir nos assuntos privados e, portanto, tendente a firmar compromisso com a ideologia capitalista liberal (possibilitando o debate livre e aberto sobre os assuntos públicos), e rechaçar, por outro lado, os excessos do totalitarismo, regime em que o Estado utiliza os indivíduos como instrumentos de suas

<sup>26</sup> No dia 10 de setembro de 2010, com a chegada à Argentina da Comissão Interamericana de Direitos Humanos, em comemoração ao trigésimo aniversário de sua primeira visita *in loco*, o governo argentino externou sua decisão de enviar ao Congresso um conjunto de projetos de lei vinculados com obrigações provenientes de decisões do sistema interamericano, entre eles o do caso Kimel (DERECHOS, 2010, p. 317).

<sup>27</sup> No original: “[...] quienes están bajo la protección de la Convención tienen el derecho de buscar, recibir y difundir ideas e informaciones de toda índole, así como también el de recibir y conocer las informaciones e ideas difundidas por los demás. Es por ello que la libertad de expresión tiene una dimensión individual y una dimensión social: ésta requiere, por un lado, que nadie sea arbitrariamente menoscabado o impedido de manifestar su propio pensamiento y representa, por tanto, un derecho de cada individuo; pero implica también, por otro lado, un derecho colectivo a recibir cualquier información y a conocer la expresión del pensamiento ajeno”.

<sup>28</sup> No original: “[...] está vinculado a la estructura de la persona humana que, en su convivencia, necesita de la comunicación como medio de realización de su persona, por la vía de comunicación de la palabra en sus diferentes situaciones”.

<sup>29</sup> Eis o texto original da Primeira Emenda: “Congress shall make no law respecting an establishment of religion, or prohibiting the free exercise thereof; or abridging the freedom of speech, or of the press; or the right of the people peaceably to assemble, and to petition the Government for a redress of grievances”.

<sup>30</sup> Ainda assim, sublinha Rodrigues (1957, p. 33) que até 1917 praticamente não houve, nos Estados Unidos, decisões judiciais satisfatórias sobre o sentido da liberdade de palavra, aparecendo apenas em 1919 o primeiro caso submetido à Suprema Corte daquele país que a relacionava à Primeira Emenda, exatamente o caso *Schenck v. United States*, em que o Justice Holmes erigiu a exigência do teste do perigo claro e imediato (*clear and present danger*) para aquilatar as restrições à liberdade de expressão.





políticas – ideia combatida, para Fiss (2010, p. 27), nos casos *West Virginia State Board of Education v. Barnette* e *Wooley v. Maynard*. O fulcro da proteção dessa liberdade, pois, como defendido por Farinho (2006, p. 23), “[...] se encontra do lado daquele que exprime e não do lado daquele que é destinatário do pensamento expresso”.

Devido ao seu caráter predominantemente subjetivo e abstrato, a dimensão individual da *liberdade de manifestação do pensamento* “[...] não está sujeita à exigência ou ao critério da verdade [...] podendo ser alvo apenas de discussão crítica” (SOUZA, 2013, p. 170-171), entendimento que é partilhado por Farias (2004, p. 55), e complementado por Rodrigues Junior (2009, p. 57), que admite o descompromisso do conteúdo da liberdade de expressão com a veracidade ou mesmo com a inteligibilidade – ou seja, pode ela consistir até numa manifestação incompreensível ao interlocutor.

Por seu turno, a dimensão pública ou social da *liberdade de manifestação do pensamento*, de feição prevalentemente objetiva, para Souza (2013, p. 168)

[...] é reputada como essencial elemento da democracia, pois a livre expressão e comunicação de ideias cumpre uma função informativa, possibilitando um melhor conhecimento dos assuntos de relevância coletiva ou comunitária, bem como uma função crítica, assegurando melhores condições de avaliação do poder, especialmente do poder político.

Nesse ponto, cumpre dar atenção à adoção de uma terceira expressão linguística, comumente associada à dimensão social da *liberdade de manifestação do pensamento*: *liberdade de*

*prestar informação*<sup>31</sup>, expressamente prevista, por exemplo, pelas Constituições portuguesa (art. 37º, 1)<sup>32</sup> e chilena (art. 19, § 12º).<sup>33</sup> Essa dimensão assume não mais a feição natural da liberdade de expressão anteriormente apontada, mas verdadeira fisionomia *política*, segundo Fiss (2010, p. 31) justificada quando a força da democracia depende da qualidade do debate público, como demonstrado nos casos *New York Times v. Sullivan* e *Dombrowski v. Pfister*, julgados pela Suprema Corte norte-americana e em que ficou consolidada a doutrina do escrutínio estrito (*strict scrutiny*), segundo a qual quando se esteja diante de qualquer regulação que ameace a robustez do debate público, deverá o Estado demonstrar não apenas que persegue interesse legítimo, senão também que tal interesse é especialmente urgente e que os meios escolhidos pela legislatura foram estudados exaustivamente como destinados a esse fim.

#### 4 DENÚNCIA ANÔNIMA COMO LIBERDADE

Pode-se concluir, portanto, que o direito fundamental de *liberdade de manifestação do pensamento* possui, além da dimensão individual – a *liberdade de expressão* – uma outra social – a *liberdade de prestação de informação*, que é, segundo Farinho (2006, p. 24), fundada “[...] na vontade de alteridade, em que o sujeito tem como principal interesse chegar ao outro e onde é fundamental a assimilação do dado ou dados transmitidos”.

Ainda assim, há de se apartar a forma simples da *liberdade de prestar informação* da *delação*, consistente na informação dirigida a

e de ser informados, sem impedimentos nem discriminações.”

<sup>33</sup> Na redação original, grifado adrede: “12º *La libertad de emitir opinión y la de informar, sin censura previa, en cualquier forma y por cualquier medio, sin perjuicio de responder de los delitos y abusos que se cometan en el ejercicio de estas libertades, en conformidad a la ley, la que deberá ser de quórum calificado.*”

<sup>31</sup> A essa expressão Farias (2004, p. 55) se refere como *liberdade de comunicação*, concordando em que ela é constituída por conteúdo objetivo e, portanto, é suscetível de comprovação da verdade.

<sup>32</sup> Na redação original, com destaque acrescido: “1. Todos têm o direito de exprimir e divulgar livremente o seu pensamento pela palavra, pela imagem ou por qualquer outro meio, bem como o *direito de informar*, de se informar





entidade pública para que, dentro de seus poderes de investigação, procure esclarecer o fato ilícito indigitado, já que aquela pode se destinar a ampla difusão da informação – o que não se espera, em princípio, da denúncia (principalmente a anônima), que por natureza é endereçada apenas ao investigador. Assim é que a Constituição uruguaia (art. 29)<sup>34</sup>, por exemplo, atribui responsabilidade ao autor, impressor ou emissor da manifestação do pensamento, de forma a permitir deduzir que o extravasamento de sua liberdade só é possível se for dada *publicidade* a essa manifestação. Igualmente, na Itália, a Constituição (art. 21)<sup>35</sup> alude aos “meios de difusão”, ou seja, pressupõe que a responsabilização depende da *publicização*. A Constituição argentina (art. 14)<sup>36</sup>, por fim, e no mesmo sentido, protege a difusão de ideias *pela imprensa*.

Com efeito, destinando-se a *liberdade de prestar informação* à divulgação da informação pensada, só pode ela ser externada depois de avaliação cuidadosa de seu emitente, motivo que levou Rodrigues Junior (2009, p. 19) a entender que ela “[...] deve ser verdadeira e não pode ficar indiferente aos valores que tocam em profundidade a existência humana”. Diferentemente, a “verdade” exigível da manifestação do pensamento do delator pode ser aferida ao longo da investigação – não sendo imprescindível que seja cristalinamente já por ele demonstrada, haja vista, ademais, a possibilidade de não dispor de recursos cognitivos suficientes para aproximar-se desta “verdade” – dever de diligência, porém, que se reclama do responsável por considerar as providências dela decorrentes e, mais ainda, de quem toma a iniciativa de torná-la

pública. Nesse sentido, Martins (2012, p. 214-215) defende que a liberdade de manifestação do pensamento não permite a avaliação da veracidade do juízo de valor externado pelo exercício dessa liberdade e, apesar de entender que as afirmações comprovadamente inverídicas não fazem parte do âmbito de proteção desse direito fundamental, reconhece que mesmo as informações inverídicas são por este protegidas, se “[...] o estado de não veracidade não for consciente por parte daquele que se expressa”, no que enxergou a “[...] liberdade de cometer erros e enganos”.

Outrossim, enquanto a liberdade de expressão e mesmo a liberdade de prestar informação demandam, principalmente, posturas *negativas* do Estado – no sentido de não obstar, desarrazoadamente, seu exercício – a denúncia anônima se destina a exigir prestação *positiva* do ente público, consistente na investigação em torno do ilícito para, por conseguinte, adotar as medidas persecutórias pertinentes.

Em face de todo o expendido, não há dúvida de que o ato do denunciante de provocar a autoridade competente para a investigação sobre a ocorrência de ilícito – ou de sua iminência – de que tenha informações, feito de forma anônima ou identificada, constitui manifestação do pensamento, conquanto não perfeitamente coincidente nem com a liberdade de expressão, nem com o direito de prestar informação. Deveras, ainda que se deixe impelir pela aparência (*opinião*), e mesmo que seja motivado pela simples representação imparcial do fato em sua mente (*ideia*), pela *vontade* em ver tal fato apurado ou o suspeito processado, ou partindo de um *juízo*, a exteriorização de sua impressão

<sup>34</sup> No original: “*Es enteramente libre en toda materia la comunicacion de pensamientos por palabras, escritos privados o publicados en la prensa, o por cualquier otra forma de divulgacion, sin necesidad de previa censura; quedando responsable el autor y, en su caso, el impresor o emisor; con arreglo a la ley por los abusos que cometieren.*”

<sup>35</sup> No original: “*Tutti hanno diritto di manifestare liberamente il proprio pensiero con la parola, lo scritto e ogni altro mezzo di diffusione.*”

<sup>36</sup> No original: “*Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; a saber: [...] de publicar sus ideas por la prensa sin censura previa*”





privada, particular, constitui manifestação de pensamento, mais adequadamente definida como outra espécie de *liberdade*, a saber, a *de provocação de autoridade pública*.

Em decorrência disso, cumpre analisar as características da denúncia anônima, com o fito de confrontá-las com as de outras modalidades da liberdade de provocação de autoridade pública, como os direitos de petição e de ação. Pode-se principiar indagando se se considera a denúncia anônima forma de exercício do *direito de petição*<sup>37</sup>, por uns considerado “[...] modalidade específica da liberdade de manifestação do pensamento” (SOUZA, 2013, p. 206), e, por outros, forma da liberdade de opinião em que esta é dirigida a autoridades públicas (DUGUIT, 1907, p. 582). Pode-se, em relação a tal direito, até assumir sentido mais amplo, como o defendido, por exemplo, por Maximiliano (2005, p. 701) – escrito dirigido ao poder público “[...] no qual exponha opiniões, pedidos ou queixas”<sup>38</sup> – e por Canotilho (2002, p. 507), com base no texto da Constituição portuguesa: “[...] faculdade reconhecida a indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da constituição, das leis ou do interesse geral.”

A partir dessa acepção ampla, poder-se-ia entender a denúncia anônima abarcada pelo direito de petição, porquanto dirigida a autoridade

pública e portadora de pedido, reclamação ou queixa – a investigação sobre fato ilícito de que se conheça algum elemento útil para sua elucidação. Entretanto, Colom Pastor (1997, p. 41) defende conceito mais restritivo do direito de petição, de modo que só há de ser exercido em quatro hipóteses: petições que reclamam do poder público um ato de liberalidade, que, para ele, são as atividades que estão dentro do âmbito de discricionariedade ou oportunidade (COLOM PASTOR, 1997, p. 33); as que solicitam a promulgação de novas normas; as que se referem à melhoria de serviços públicos; e as que se referem a irregularidades administrativas<sup>39</sup> – de modo que somente nesta última hipótese poderia encontrar correspondência com a denúncia anônima, e, ainda assim, excluindo as denúncias de natureza política e criminal.

Convém ressaltar, porém, que o direito de petição, nascido como um mecanismo de correção do sufrágio político adotado logo após as revoluções liberais (COLOM PASTOR, 1997, p. 19), possui nítido caráter político, havendo Duguit (1907, p. 584) recordado que Le Chapelier já propusera à Assembleia Nacional Francesa em 1791 a distinção entre o direito de queixa (portadora de interesse individual), e o direito de petição, pelo qual se pedia ao Congresso medida que atendesse ao interesse geral, de forma que se caracterizava como direito político, a ser reservada aos cidadãos ativos.<sup>40</sup> Daí Miranda e Medeiros (2005, p. 495) pontuarem que, em

<sup>37</sup> Segundo Maximiliano (2005, p. 702), o direito de petição foi consolidado a partir do célebre julgamento dos sete bispos, no quarto ano do reinado de Jaime II, da Inglaterra, e depois pela Magna Carta, a partir da promessa *Nulli negabimus aut differemus rectum vel justitiam* (a ninguém serão negados ou adiados direito e justiça).

<sup>38</sup> Maximiliano (2005, p. 703), por outro lado, insinua distinção entre o direito de petição e o *direito de ação*, tanto que reputa aquele como uma conquista de outrora, valiosa em monarquias absolutas, mas sem importância naquela época republicana já por ele experimentada, quando se recorria, de preferência, ao processo judiciário, iniciado pela ação.

<sup>39</sup> No original: “[...] peticiones que interesan de los poderes públicos un acto graciable, las que solicitan la promulgación de nuevas normas, las que se refieren a mejoras de servicios, y las que se refieren a irregularidades administrativas”.

<sup>40</sup> No original: “*Dans un rapport présenté à l'Assemblée nationale, le 9 mai 1791, Le Chapelier proposait de distinguer la plainte et la pétition proprement dite. Il définissait la plainte le droit naturel et inviolable appartenant à tout individu de formuler une réclamation adressée aux pouvoirs publics contre une décision individuelle le concernant, et le droit de pétition, le droit de demander au législateur de prendre une décision par voie générale sur un objet d'intérêt général. D'après Le Chapelier, le droit de pétition, ainsi compris dans ce sens*”





Portugal, é ele “[...] reservado a cidadãos portugueses e a cidadãos de países de língua portuguesa com estatuto de igualdade”, do mesmo modo como a Constituição espanhola limita seu exercício apenas aos *espanhóis* (art. 29, 1).<sup>41</sup> Daí se extrai a defesa de Pimenta Bueno, ainda na discussão da Constituição brasileira que seria promulgada em 1891, de que a petição fosse assinada “[...] por todos e cada um dos peticionários pelo seu próprio nome e não sob denominação colectiva de sociedade política ou anonyma” (BARBALHO, 2002, p. 317, *sic*), aliás no mesmo sentido de Maximiliano (2005, p. 702), que exigia, para o exercício desse direito, “[...] assinaturas individuais e não de sociedades anonymas ou politicas”. Diferentemente, não é usual se exigir do denunciante qualquer atributo especial – muito menos se ele se mantiver sob o anonimato, situação incompatível com a aposição de assinatura própria, por exemplo, a dificultar a que sua própria identidade seja aferida com precisão.

Por outro lado, o direito de petição confere ao peticionário o “[...] direito a que suas petições sejam admitidas, a que sejam apreciadas e a serem informados sobre tal apreciação” (MIRANDA, 2005, p. 495), tendo a Constituição portuguesa reconhecido expressamente este último atributo (art. 52º, 1, *in fine*), que constitui mais um entrave a que nesse direito se inclua a denúncia anônima. Isso porque o anonimato, se absoluto, impede completamente a prestação da resposta

particularmente direcionada<sup>42</sup> por parte da autoridade pública investigante. Tampouco se pode esperar dessa autoridade, impossibilitada de prestar conta de seu trabalho de modo particular ao denunciante, ampla divulgação do resultado das investigações com o fito de facilitar a chegada da informação a este, mormente se a suspeita por ele levantada não se confirmar, haja vista o atentado que tal publicidade pode representar aos direitos de personalidade (honra e imagem) do investigado. Eis por que Colom Pastor (1997, p. 134) advoga que a petição *anônima* não reúne os requisitos formais indispensáveis para que se considere manifestação do direito de petição.

Em virtude desses argumentos, não se pode considerar a denúncia anônima como manifestação do direito de petição, por mais que se reconheça neste, com Colom Pastor (1997, p. 27), a origem dos direitos consistentes na provocação da prestação estatal, como o próprio direito de ação.

Algo igualmente diverso da denúncia anônima é o exercício do *direito de ação*, conforme assentado nas cortes internacionais. A Convenção Europeia dos Direitos do Homem, por exemplo, em seu art. 35º, § 2º, *a*, expressamente veda o simples conhecimento, pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem<sup>43</sup>, de qualquer petição individual formulada anonimamente, conquanto tenha esta Corte admitido, no caso *Shamayev e outros v. Geórgia e Rússia*, solicitação de treze chechenos que não declinaram

---

*restreint, est un droit politique; il l'appelait "cette espèce d'initiative du citoyen pour les lois et les institutions sociales" et il pensait qu'il devait être réservé aux citoyens actifs.*” Todavia, ressalta que não foi esta a concepção que prevaleceu, pois sob forte oposição de Pétion, Grégoire, Robespierre e Maury, a Assembleia acabou por reconhecer o direito de petição como acessível a todos.

<sup>41</sup> É bem verdade, por outro lado, que Colom Pastor (1997, p. 101) reconhece a tendência, no atual sistema constitucional espanhol, de não se exigir legitimação alguma de quem dirija petições aos poderes públicos. Do mesmo modo, a Constituição brasileira, ao instituir o direito de petição em seu art. 5º, XXXIV, *a*, o assegura a todos, e não apenas aos cidadãos brasileiros.

<sup>42</sup> Tal resposta individualizada só se mostraria possível se a denúncia anônima fosse formulada a partir do uso de *e-mail* (por óbvio não indicativo da identidade do delator), ou se o autor da denúncia, ao formulá-la, solicitasse que lhe fossem prestadas informações por meio de Caixa Postal.

<sup>43</sup> Apesar de ser frequentemente denominada *Corte Europeia de Direitos Humanos* – em decorrência natural das expressões idiomáticas inglesa *European Court of Human Rights*, e francesa *Cour Européenne des Droits de L'Homme* – faz-se aqui a opção pela expressão *Tribunal Europeu dos Direitos do Homem*, tal como traduzido para a língua portuguesa nos documentos oficiais dessa corte e adotado pelo constitucionalista português Canotilho (2002, p. 923). V. nota 15.





seus nomes verdadeiros (reportando-se sob pseudônimos), com o fim de proteger suas famílias e parentes ainda residentes na Rússia, pois o Tribunal entendeu haver elementos bastantes para verificar que se tratava de pessoas reais, escamoteadas por razões compreensíveis.<sup>44</sup> Do mesmo modo, o Protocolo Facultativo Referente ao Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos de 1966, em seu art. 3º, determina que não serão recebidas as comunicações anônimas dirigidas ao Comitê dos Direitos Humanos, o mesmo se observando quanto ao Protocolo Facultativo à Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher (art. 3º)<sup>45</sup> e à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (art. 56º, 1).<sup>46</sup> O direito de ação é exercido com o fim de instaurar, por vezes sem maiores rigores investigativos preliminares (quando já se conte com elementos de prova bastantes), processo judicial contraposto aos entes acusados de violação de direitos humanos – no que destoa da denúncia anônima, endereçada a autoridade investigante que, apenas após verificar a viabilidade do ajuizamento da ação, exerce este direito.

## CONCLUSÃO

A pesquisa que ora é concluída partiu da definição de denúncia anônima como produto do ato de dirigir a pessoa ou órgão, vinculados ao Estado, encarregados da investigação do ilícito, a notícia da ocorrência deste, por pessoa cujas

características patentes não são coordenáveis com outras que permitam sua integral identificação.

Não há uniformidade normativa ou doutrinária quanto a delimitações terminológicas para distinguir entre as liberdades de expressão, de manifestação de pensamento, de manifestação de opinião e de imprensa. Contudo, adotou-se o entendimento de que o direito fundamental de liberdade de manifestação de pensamento é mais abrangente, possuindo dimensões individual (*liberdade de expressão*) e social (*liberdade de prestação de informação*), além da modalidade de *liberdade de provocação de autoridade pública* – em que se enquadram a denúncia anônima e os direitos de petição e de ação, por exemplo. Contudo, se, por um lado, a denúncia anônima não se confunde com o direito de petição – em face de este ostentar caráter político e estar atrelado ao direito a ser informado (o que é dificultado pelo anonimato) – tampouco pode ser equiparado ao direito de ação, que para instaurar processo judicial já demanda um mínimo de elementos de prova.

Essa caracterização, por fim, torna vivo o problema teórico acerca da admissão da denúncia anônima no ordenamento jurídico brasileiro, haja vista a vedação ao anonimato, atrelada ao exercício da liberdade de manifestação do pensamento, prevista no texto constitucional – o que foge aos objetivos deste trabalho. Ainda assim, o largo uso que se tem feito desse instrumento de início da investigação do ilícito, inclusive com resultados positivos no combate à criminalidade e à improbidade, exige reflexão e aprofundamento doutrinário, para não se

<sup>44</sup> No original: “*La Cour ne conteste pas que les requérants introduisirent leur requête en lui indiquant des surnoms et qu’ils ne fournirent que plus tard leurs vrais patronymes. Même si la véracité de ceux-ci reste encore, dans certains cas, à prouver, la Cour ne met pas en doute le fait que, derrière les tactiques de dissimulation des vraies identités pour des raisons que l’on peut comprendre, se trouvent des personnes réelles, concrètes et identifiables par un nombre suffisant d’indices, autres que leurs noms*” (TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM, 2003, p. 38).

<sup>45</sup> Não obstante, tal Protocolo (promulgado no Brasil pelo Decreto nº 4.316, de 30-07-02), em seu art. 6º, admite que a comunicação recebida pelo Comitê sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher, instituída pela Convenção, seja levada confidencialmente à atenção do Estado Parte a que se imputa violação.

<sup>46</sup> À semelhança do protocolo anteriormente citado (v. nota precedente), também se admite neste a manutenção do anonimato para o autor da comunicação dirigida à Comissão Africana dos Direitos do Homem e dos Povos.





privilegiar simples apego a particular texto normativo – desconsiderando outros cânones constitucionais – e, por outro lado, evidenciar os limites para sua utilização responsável e adequada à preservação de outros direitos fundamentais.

## REFERÊNCIAS

AGOSTINHO, Santo. *Confissões*. Trad. J. Oliveira Santos e A. Ambrósio de Pina. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1980. Coleção Os Pensadores.

AZEVEDO, José Afonso de Mendonça. *Elaborando a Constituição nacional: atas da subcomissão elaboradora do anteprojeto 1932/1933*. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2004.

BARBALHO, João. *Constituição Federal Brasileira, 1891: comentada*. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, 2002.

BENTHAM, Jeremy. Of anonymous information. In: \_\_\_\_\_. *A treatise on judicial evidence*. London: Baldwin, Cradock and Joy, 1825. p. 350-357.

BRAGA, Fernando Urioste. *Libertad de expresión y derechos humanos*. Buenos Aires, Montevideu: Editorial B de F, 2008.

BRASIL. Código de Processo Penal. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/Del3689.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del3689.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e teoria da constituição*. 6. ed. Coimbra: Almedina, 2002.

CARVALHO, Alexandre Reis de. A atuação do Ministério Público Militar em decorrência do recebimento de “denúncia anônima”. *Revista do Ministério Público Militar*, Brasília, v. 36, n. 21, p. 139-156, abr. 2010.

COLOM PASTOR, Bartomeu. *El derecho de petición*. Madrid: Marcial Pons, 1997.

CORSO, Piermaria. *Notizie anonime e processo penale*. Padova: Cedam, 1977.

CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS. *Kimel v. Argentina* (Fondo, Reparaciones y Costas), San Jose de Costa Rica, 2 maio 2008, Serie C, n. 177. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_177\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_177_esp.pdf)>. Acesso em: 17 jun. 2015.

DAMASIO, Antonio R. *Descartes' error: emotion, reason and the human brain*. New York: Avon Books, 1994.

DELGADO, Jose Federico. *La denuncia anónima*. Buenos Aires: Fabian J. Di Placido, 1999.

DERECHOS humanos en Argentina; Informe 2010. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.





DESCARTES, René. *Meditações*. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Abril Cultural, 1999. (Coleção Os Pensadores).

DOUZINAS, Costas. *O fim dos direitos humanos*. Trad. Luzia Araújo. São Leopoldo: Unisinos, 2009.

DUGUIT, Léon. *Droit Constitutionnel*. Paris: Ancienne Librairie Thorin et fils, 1907.

FARIAS, Edilson Pereira de. *Liberdade de expressão e comunicação: teoria e proteção constitucional*. São Paulo: Atlas, 2004.

FARINHO, Domingos Soares. *Intimidade da vida privada e media no ciberespaço*. Coimbra: Almedina, 2006.

FERRAZ JÚNIOR, Tércio Sampaio. *Introdução ao estudo do direito: técnica, decisão, dominação*. 8. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

FISS, Owen M. *Democracia y dissenso; uma teoria de la libertad de expresión*. Trad. María Luisa Piquet; María Victoria Ricciardi. Buenos Aires: Ad-Hoc, 2010.

FONTANIER, Jean-Michel. *Vocabulário latino da filosofia: de Cícero a Heidegger*. Trad. Álvaro Cabral. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2007.

GHIGNONE, Monia Lopes Souza. As representações criminais anônimas e a justiça constitucional (I). *Revista do Instituto do Direito Brasileiro*, Lisboa, v. 2, n. 5, p. 3.837-3.883, 2013.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Trad. Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1998.

HUNGRIA, Nelson. A disciplina jurídica da liberdade de pensamento e informação. *Revista dos Tribunais*, São Paulo, v. 57, n. 397, p. 9-18, nov. 1968.

IENNACO, Rodrigo. *Inteligência criminal e denúncia anônima*. Belo Horizonte: Arraes, 2011.

LEONE, Giovanni. *Lineamenti di diritto processuale penale*. 2. ed. Napoli: Jovene, 1951.

LÉVINAS, Emmanuel. *Entre nós: ensaios sobre a alteridade*. Trad. Pergentino Pivatto. 5. ed. Petrópolis: Vozes, 2010.

LOCKE, John. *Ensaio acerca do entendimento humano*. Trad. Anoar Aiex. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978. (Coleção Os Pensadores).

LOPES JÚNIOR, Aury; GLOECKNER, Ricardo Jacobsen. *Investigação preliminar no processo penal*. 6. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MACHADO DE ASSIS, Joaquim Maria. A cartomante. In: \_\_\_\_\_. *Contos*. 2. ed. São Paulo: Cered, 1994. p. 1-11.

\_\_\_\_\_. A senhora do Galvão. In: \_\_\_\_\_. *Histórias sem data*. São Paulo: Ática, 2006. p. 137-143.





- MADEIRA, José Maria Pinheiro. Denúncia anônima e processo administrativo disciplinar. *Fórum Administrativo – Direito Público*, Belo Horizonte, v. 10, n. 111, p. 23-29, maio 2010.
- MARQUES, José Frederico. *Elementos de direito processual penal*. v. 1. Campinas: Millenium, 2009.
- MIRANDA, Jorge. *Manual de direito constitucional*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2009.
- ORÇAI, Marcella Cordeiro. A (in)validade da delação anônima. In: ENCONTRO PREPARATÓRIO PARA O CONGRESSO NACIONAL DO CONPEDI, 15., 2007. *Anais...* Campos dos Goytacazes, FDC, 2007. p. 2437-2456.
- PELINO, Enrico. La nozione di anonimo. In: FINOCCHIARO, Giusella (Org.). *Diritto all'anonimato: anonimato, nome e identità personale*. Verona: Cedam, 2008. p. 31-58.
- PERELMAN, Chaïm. *Ética e direito*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2005.
- PLATÃO. *A república*. Trad. Enrico Corvisieri. São Paulo: Abril Cultural, 2000. (Coleção Os Pensadores).
- RANGEL, Paulo. A linguagem pelo avesso: a denúncia anônima como causa (i)legitimadora da instauração de investigação criminal: inconstitucionalidade e irracionalidade. *Temas atuais do Ministério Público; a atuação do Parquet nos 20 anos da Constituição Federal*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2008. p. 739-755.
- RIVERO, Jean; MOUTOUH, Hughes. A liberdade de opinião. In: \_\_\_\_\_. *Liberdades públicas*. Trad. Maria Ermantina de Almeida Prado Galvão. São Paulo: Martins Fontes, 2006. p. 503-520.
- RODRIGUES, Lêda Boechat. A Corte Suprema dos Estados Unidos e as liberdades de palavra e de imprensa. *Revista Forense*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 169, p. 33-46, jan./fev. 1957.
- RODRIGUES, Nelson. *A vida como ela é: O homem fiel e outros contos*. São Paulo: Companhia das Letras, 1992.
- RODRIGUES JUNIOR, Álvaro. *Liberdade de expressão e liberdade de informação: limites e formas de controle*. Curitiba: Juruá, 2009.
- ROJAS, Ricardo Manuel. *Los derechos fundamentales y el orden jurídico e institucional de Cuba*. Buenos Aires: Fund. Cadaf: Konrad Adenauer Stiftung, 2005.
- RUDI, Daniel Mario. *Protección de testigos y proceso penal*. 2. ed. Buenos Aires: Editorial Astrea, 2008.
- SARLET, Ingo Wolfgang. O sistema constitucional brasileiro. In: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2012. p. 223-614.
- MARTINS, Leonardo. *Liberdade e Estado constitucional: leitura jurídico-dogmática de uma complexa relação a partir da teoria liberal dos direitos fundamentais*. São Paulo: Atlas, 2012.





MAXIMILIANO, Carlos. *Comentários à Constituição brasileira de 1891*. Ed. fac-similar. Brasília: Senado Federal, Conselho Editorial, 2005.

MIRANDA, Pontes de. *Comentários à Constituição de 1946*. Tomo IV. 4. ed. Rio de Janeiro: Borsoi, 1963.

MIRANDA, Jorge, MEDEIROS, Rui. *Constituição portuguesa anotada*. Tomo I. Coimbra: Coimbra Editora, 2005.

SILVA, José Afonso da. *Curso de Direito Constitucional positivo*. 9. ed. São Paulo: Malheiros, 1994.

SOUZA, Rodrigo Telles de. *Investigação criminal e vedação ao anonimato no sistema jurídico brasileiro*. Curitiba: Juruá, 2013.

TRIBUNAL EUROPEU DOS DIREITOS DO HOMEM. *Convenção europeia dos direitos do homem*. Disponível em: <[http://www.echr.coe.int/Documents/Convention\\_POR.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Convention_POR.pdf)>. Acesso em: 13 ago. 2015.

\_\_\_\_\_. *Shamayev e outros v. Geórgia e Rússia*, Strasbourg, 16 set. 2003. Disponível em: <<http://www.refworld.org/pdfid/402b4cf87.pdf>>. Acesso em: 8 set. 2015.

VILLANUEVA, Ernesto. *Régimen jurídico de las libertades de expresión e información en México*. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

WALLACE, Kathleen A. Anonymity. *Ethics and information technology*, Dordrecht, v. 1, n. 1, p. 23-35, mar. 1999.

**Recebido em:** 30/04/2017

**Aceito em:** 25/08/2017



