



**REVISTA DA FACULDADE DE DIREITO DA UFRGS**

**NÚMERO 38**

**A lei de acesso à informação e a tutela de improbidade  
administrativa**

*The information access law and the administrative improbity  
guarantee*



**UFRGS**

**Gabriela Ohana Rocha Freire**  
Universidade Federal do Pará

**Ariane Brito de Cal Athias**  
Universidade Federal do Pará



## A lei de acesso à informação e a tutela de improbidade administrativa

*The information access law and the administrative improbity guarantee*

Gabriela Ohana Rocha Freire\*

Ariane Brito de Cal Athias\*\*

### REFERÊNCIA

FREIRE, Gabriela Ohana Rocha; ATHIAS, Ariane Brito de Cal. A lei de acesso à informação e a tutela de improbidade administrativa. *Revista da Faculdade de Direito da UFRGS*, Porto Alegre, n. 38, p. 154-177, ago. 2018.

### RESUMO

A Constituição da República de 1988 assegura, no bojo do art. 5º, XVI, que o acesso à informação é um direito de todos, sendo resguardado o sigilo da fonte quando necessário ao exercício profissional. Ademais, a própria CF/88 institui por meio do seu art. 37 o princípio da publicidade como um elemento basilar para reger a Administração Pública. Nesse contexto, insurge a Lei 12.527/2011, conhecida como Lei de Acesso à Informação - LAI, reforçando o cumprimento do direito de acesso às informações, priorizando a ideia de Estado Democrático de Direito a fim de garantir a ampla transparência aos atos públicos. Como todo texto normativo, em caso de descumprimento de um direito, a LAI prevê apuração de possível ato de improbidade administrativa e a aplicação de medidas sancionatórias. Desta feita, o presente artigo digna-se a analisar a tutela de improbidade com fundamento nas Leis nº 12.527/2011 e 8.429/92, demonstrando se todo ato administrativo tido, em tese, como improbo será capaz de ensejar punição processual nas esferas administrativas e/ou judicial, partindo da observância dos critérios avaliativos para a concretização e/ou descaracterização do ato.

### PALAVRAS-CHAVE

Estado Democrático de Direito. Lei de Acesso à Informação – 12.527/2011. Transparência. Improbidade Administrativa. Lei 8.429/92.

### SUMÁRIO

### ABSTRACT

*The Republic Constitution from 1988 assures in the bulge of 5th art., XVI that the access to information is a everyone's right, and the confidentiality of the source is protected when necessary for professional practice, in addition, the FC/88 itself establishes, through its art. 37, the publicity principle as a basic element to govern the Public Administration. In this context, it insures the Law 12,527/2011, known as the Access to Information Law-AIL, reinforcing compliance with the right of access to information, prioritizing the idea of a Democratic State of Law in order to guarantee the broad transparency of public acts. Like any normative text, in case of noncompliance of a right, the AIL provides for the clearance of possible administrative improbability and the application of sanctioning measures. As a result, this work aims to examine the guardianship of impropriety based on Laws no.12.527/2011 and 8.429/92, demonstrating whether any administrative act held in theory as improbable will be capable of inducing procedural punishment at the administrative and/or judicial sphere, starting from the observance of the evaluation criteria for concretization and/or de-characterization of the act.*

### KEYWORDS

*Democratic State. Access to Information Act – 12.527/2011. Transparency. Administrative Dishonesty. Law 8.429 / 92.*

\* Mestranda em Direito pelo PPGD da Universidade Federal do Estado do Pará. Especialização em Direito Público pelo Centro Universitário do Estado do Pará. Membro da Comissão de Defesa dos Direitos do Consumidor da OAB/PA. Bacharel em Direito pela Universidade da Amazônia. Advogada.

\*\* Professora Adjunta III da Universidade Federal do Pará, cedida ao Ministério Público do Estado do Pará para exercer o cargo em comissão de Assessor do Procurador-Geral de Justiça. Professora Titular I da Universidade da Amazônia e Coordenadora Adjunta do Programa de Pós-Graduação em Direitos Fundamentais (Mestrado). Professora da Faculdade Metropolitana da Amazônia. Doutora em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (2007). Mestre em Direito pela Universidade da Amazônia (2001).





Introdução. 1. O Direito Fundamental ao Acesso à Informação. 1.1. A Constitucionalização dos princípios estruturantes da Lei 12.527/2011. 2. A Lei de Acesso à Informação - 12.527/2011. 2.1. O Estado versus o cidadão: relação subjetiva. 3. A Tutela de Improbidade Administrativa na Lei 8.249/92 correlacionada com a LAI: será que todo ato tido como ímprobo é capaz de ensejar punição? 3.1. A descaracterização ímproba: distinção entre ilegalidade e irregularidade. 3.2. A responsabilização atual sobre os atos de Improbidade Administrativa em razão de descumprimento da LAI. Conclusão. Referências.

## INTRODUÇÃO

Sob a égide principiológica constitucional, enfatizada no sentido do estrito cumprimento da publicidade, fora criada a Lei 12.527<sup>2</sup>, publicada em 18 de novembro de 2011, entrando em vigência em 16 de maio de 2012, mais conhecida como a Lei de Acesso à Informação – LAI, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal<sup>3</sup> e dá outras providências, visando atender aos princípios constitucionais da publicidade e da legalidade.

Nesse contexto, considera-se que a Administração Pública deve proporcionar aos seus jurisdicionados a transparência sobre as informações que envolvem a sua atuação e, ainda, que a afronta aos princípios da Administração Pública pode caracterizar, em tese, ato de improbidade passível de punição, surge o interesse da pesquisa.

A primeira seção versa sobre o direito fundamental ao acesso à informação, pautando-se primorosamente no controle da transparência das informações e na aplicação das normas vigentes para a melhoria e a maior efetividade dos mecanismos de controle existentes, permeando a constitucionalização de alguns princípios que deram margem à criação da Lei 12.527/2011, a

qual regula sobre o cumprimento da transparência.

É nítido que, a partir de uma análise hermenêutica da legislação e dos princípios básicos do Estado Democrático de Direito, a sociedade tem o direito de ter conhecimento sobre o investimento dos recursos e da atuação da Administração Pública como um todo, por consequente, somente através da postura proba adotada pelos agentes públicos que se pode permitir a redução da descrença no que tange aos mecanismos de controle sobre a Lei de Acesso à Informação.

Justamente nesse sentido é que a segunda seção se destina a explanar de uma forma geral acerca da Lei 12.527/2011, explicitando o compromisso de tal regulamento normativo para com a transparência e o procedimento previsto para divulgação de informações, bem como os sujeitos ativos e passivos da relação, os diversos âmbitos de solicitação de dados, as restrições ao pedido e a estrutura recursal.

Para tanto, o incentivo aos cidadãos na busca ao acesso às informações deve ser efetuado da maneira correta, incitando uma busca reflexiva sobre o exercício de um direito que não é absoluto, existindo restrições e condições para tal disponibilização, e também as devidas sanções quando da omissão das informações necessárias. Assim, em razão da relação subjetiva entre Estado e cidadão, pode ser que ocorram situações as

<sup>2</sup> BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.

<sup>3</sup> BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.





quais recaiam sobre a tutela de improbidade administrativa.

Por tal motivo é que a terceira seção se direciona a dispor sobre o ato de Improbidade Administrativa, tecendo necessárias exposições gerais sobre o tema e abrangência das punições previstas na Lei 8.429/92<sup>4</sup> e Lei 12.527/2011, almejando compreensão sobre a vertente de quais atos serão passíveis de punição e acerca da participação popular para acesso às informações, aplicabilidade sancionatória processual em casos de esfera pessoal e as vantagens auferidas por agentes públicos prevalecerem sobre o princípio da publicidade.

Desta maneira, busca-se esclarecer que nem todo descumprimento da Lei de Acesso à Informação será Improbidade Administrativa passível de punição, visto que serão observadas a esfera processual e a esfera administrativa, além da inovação legislativa estabelecida, pela então revogada, Medida Provisória 703/2015<sup>5</sup>.

Por fim, a última seção observa, ainda, o posicionamento jurisprudencial acerca da tutela de improbidade em casos de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, englobando e expondo sobre casos em que na esfera administrativa é possível que haja o cumprimento efetivo da LAI, sem que haja necessidade de acionar as vias judiciárias, porém, contrapondo com novos posicionamentos que coadunam com a gerência punitiva do judiciário.

## 1 O DIREITO FUNDAMENTAL AO ACESSO À INFORMAÇÃO

Em um Estado Democrático de Direito, a transparência e o acesso à informação

constituem direitos do cidadão e deveres da Administração Pública, assim, em respeito ao princípio da publicidade previsto constitucionalmente, cabe ao Estado o dever de prestar informações aos cidadãos e estabelecer que o acesso à informação pública seja a regra, e o sigilo, a exceção.

Este dever público encontra-se diretamente ligado à legalidade, o que significa dizer que a Administração só pode atuar com base na norma e no âmbito de suas diretrizes, aliada a outros princípios, tais como: a impessoalidade, moralidade, a publicidade e a eficiência.

Com o advento da Lei de Acesso à Informação houve a promoção de uma cultura que busca pela abertura às informações em âmbito governamental, assim, o cidadão atualmente pode participar de maneira ativa do processo democrático, acompanhando, avaliando a implementação de políticas públicas e, ainda, fiscalizando a aplicação do dinheiro público.

Contudo, a garantia da transparência e do acesso à informação não é um tema novo no Brasil. Ao longo da história brasileira, diferentes leis e políticas já contemplaram de maneiras variadas essa questão.

Em momentos constitucionais/políticos anteriores era possível constatar que o Estado possuía um governo soberano, no qual o poder era limitado pelas "Leis dos Senhores", mas a partir do marco da Magna Carta de 1215, o constitucionalismo passou a delimitar seus poderes, e apenas com a Revolução Francesa e com a Independência dos Estados Unidos houve o auge da legitimidade representativa cidadã, passando o texto constitucional a exigir um rol de garantias perante o Estado.

<sup>4</sup> BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

<sup>5</sup> BRASIL. Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 21 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm) impressao.htm>. Acesso em 20 out. 2017.





A implantação de um Estado Liberal de Direitos permitiu um novo momento constitucional denominado de neoconstitucionalismo, marcado pela ideia de justiça social, equidade e emprego de valores, tal como a moralidade, rompendo-se, então, a ideia de positivismo ao extremo.

Nessa linha, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 contemplou o direito ao acesso às informações públicas no rol de direitos fundamentais do indivíduo, sendo previsto no artigo 5º:

Art. 5º. Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

[...]

XIV - é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional;

[...]

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.<sup>6</sup>

A Lei 12.527/2011 veio para regulamentar um direito já instituído constitucionalmente, em que qualquer pessoa, física ou jurídica, pode solicitar e receber dos órgãos, entidades públicas e Poderes, as informações públicas por eles produzidas, entretanto, a própria lei prevê algumas exceções cuja divulgação possa trazer riscos à sociedade ou ao Estado.

Nesse sentido, a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em seu artigo 19<sup>7</sup>, replica: “Todo o indivíduo tem direito à liberdade de

opinião e de expressão, o que implica o direito de não ser inquietado pelas suas opiniões e o de procurar, receber e difundir, sem consideração de fronteiras, informações e ideias por qualquer meio de expressão”.

Ademais, quanto ao direito de acesso à informação este se torna imprescindível à construção do ideal de justiça social, tal fato é que a Carta Magna brasileira reafirma este contexto no bojo dos art. 37,§ 3º, II, art. 220 e art. 216, § 2º:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, **publicidade** e eficiência e, também, ao seguinte:

§ 3º A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII;

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

§ 2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem<sup>8</sup>. (grifo próprio)

Então, partindo do pressuposto de que existe hodiernamente um Estado Democrático de Direito, a garantia primordial concentra-se no que tange aos direitos fundamentais individuais e coletivos, justamente pelo fato de que tais direitos asseguram ao homem uma autonomia perante os poderes públicos, respeitando a Dignidade da Pessoa Humana e atuando em prol da liberdade, da justiça e dos fundamentos basilares, como a

<sup>6</sup> BRASIL, 1988, não paginado.

<sup>7</sup> UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. United States, 1948. Disponível em: <[http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-](http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-11-20.html)

[rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-11-20.html](http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-11-20.html)>. Acesso em: 21 out. 2017. não paginado.

<sup>8</sup> BRASIL, 1988, não paginado,





soberania e a cidadania, vide art.1º, I e II da CF/88.

### 1.1 A Constitucionalização dos princípios estruturantes da Lei 12.527/2011

O Direito Administrativo surge em resposta à queda do Absolutismo, formando suas bases no Estado Democrático de Direito no qual deixa de lado a liderança de um único Monarca e passa a conceber a possibilidade de governança nas bases da legalidade e da separação dos poderes, norteando-se, então, não mais no individualismo, mas na fundada socialização de direitos para todos.

Nestes moldes, cumpre destacar que a Administração Pública, no uso de sua Potestade sempre deverá agir nos moldes delimitados para as relações jurídicas sociais/administrativas, sejam estas delimitações os princípios constitucionais administrativos dispostos no artigo 37 e nos demais explicitados na Constituição Federal de 1988.

Tais princípios constituem a base estrutural do sistema jurídico, visto serem encarregados de limitar, direcionar e fixar padrões de conduta do administrador público, fazendo com que a atuação administrativa seja sempre de acordo com a estrita observância legal, primando pela probidade e honestidade no trato da coisa pública, além de que, os princípios podem e devem ser utilizados em casos de lacunas normativas.

Nas palavras de José Joaquim Gomes Canotilho, um modelo unicamente constituído com base em regras faria predominar uma

limitada racionalidade prática, o que de fato exigiria uma disciplina exaustiva e recheada de legalismos, que não permitiria qualquer tipo de complementação ao sistema constitucional, que caracteriza-se por ser aberto, permitindo o balanceamento de valores e interesses de uma sociedade pluralista<sup>9</sup>.

Em se tratando da Lei de Acesso à Informação – 12.527/2011, os princípios norteadores ultrapassam a esfera daqueles delimitados apenas no bojo do artigo 37 da CF/88, sejam estes a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, assim, o propósito da LAI é a garantia máxima do acesso às informações, arquitetando-se além do rol do artigo descrito anteriormente nos princípios republicano e da participação.

### 2 A LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – LEI Nº 12.527/2011

A Lei de Acesso à Informação – 12.527/2011 surge como um marco da ampliação do direito ao acesso à informação que, mesmo já regulamentado como Direito Fundamental pela Constituição Federal de 1988, estava um pouco esquecido.

Anteriormente à edição da referida lei, o ordenamento brasileiro já contava com os regramentos da Lei 8.159/91<sup>10</sup> e da Lei 11.111/05<sup>11</sup>, as quais se referiam às diretrizes acerca da política de informações, documentos públicos e privados e do prazo para a expedição de documentos requisitados. Entretanto, a partir da vigência do novo instrumento jurídico, as leis foram revogadas.

<sup>9</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007. p. 1162.

<sup>10</sup> BRASIL. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

<sup>11</sup> BRASIL. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 6 maio 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11111impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11111impresao.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.





Com a vigência da LAI e sua regulamentação por meio do Decreto 7.724/12<sup>12</sup>, a cultura propagada passou a ser a da política de transparência como regra e do sigilo como exceção, proporcionando que informações públicas sejam divulgadas de maneira gratuita e mais ampla possível a todos os cidadãos, visando que haja respeito aos princípios constitucionais administrativos, principalmente no que tange à publicidade.

A abrangência legislativa alcança os três Poderes da União: Estados, Distrito Federal e Municípios, além dos Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como aplicável à toda a Administração Pública desde a Administração Direta e Indireta até as entidades privadas sem fins lucrativos.

O termo “informações” por si só compreende uma vasta possibilidade de interpretações, por este motivo o artigo 7º da LAI se conteve a explicitar quais informações são passíveis de divulgação:

Art. 7º. O acesso à informação de que trata esta Lei compreende, entre outros, os direitos de obter:

I - orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada;

II - informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por seus órgãos ou entidades, recolhidos ou não a arquivos públicos;

III - informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com seus órgãos ou entidades, mesmo que esse vínculo já tenha cessado;

IV - informação primária, íntegra, autêntica e atualizada;

V - informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços;

VI - informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; e  
VII - informação relativa:

a) à implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores propostos;

b) ao resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores<sup>13</sup>.

No mais, a legislação se preocupou em disciplinar acerca do procedimento de classificação e desclassificação das informações sigilosas e pessoais da figura do agente público, sendo dispostas nos artigos 25, § 3º e 31, § 5º da LAI, propondo que a informação seja prioridade, vindo a ser negada apenas em casos considerados sigilosos e restritos na conformidade do que dimensiona o padrão legal, e desde que a decisão denegatória seja devidamente fundamentada, sob pena de que haja aplicação de sanções legais ao responsável pelo indeferimento.

Nesse sentido, o artigo 23 da Lei 12.527/2011 preconiza sobre as informações que têm divulgação restrita, uma vez que tal propagação informativa poderá acarretar risco à Segurança Nacional. Assim, algumas restrições são ultrassecretas, podendo ser válidas por período máximo de 25 anos. Da mesma forma, as informações secretas e reservadas podem ter restrição por um prazo de 15 e 5 anos, respectivamente.

Para Wallace Paiva Martins Júnior a transparência administrativa garante a legitimação material da administração pública e resulta da própria participação do administrado na gestão do interesse público mediante o controle, a fiscalização e a possibilidade de influenciar no

<sup>12</sup> BRASIL. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial [da]*

*União*, Brasília, DF, 16 maio 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

<sup>13</sup> BRASIL, 2011, não paginado.





processo decisório das medidas que interferem diretamente no seu cotidiano<sup>14</sup>.

Sob essa ótica, deve ser ressaltado que a Lei 12.527/2011 trouxe duas conceituações acerca do tema: a transparência ativa e a transparência passiva.

Em primeiro momento, a transparência ativa trata-se da disponibilização pela própria Administração Pública independente de requerimento do cidadão, ou seja, trata da divulgação de maneira *ex officio*, em que são possíveis de serem localizadas as informações nos sítios eletrônicos gerais dos órgãos públicos, tais como dita o artigo 7º do Decreto 7.724/12.

Em segundo plano, a transparência passiva consiste no requerimento por parte do cidadão para que lhe seja concedida determinada informação que está sob domínio do órgão público.

Frise-se que não se faz necessário que no requerimento de informação sejam expostos os motivos para ter acesso ao contexto solicitado, todavia, a Administração Pública pode adequar a solicitação de modo a fornecer os dados e atender aos anseios do cidadão; será um serviço disponibilizado de forma gratuita, somente podendo ser cobrados os custos com materiais utilizados e com o envio dos mesmos, conforme dispõe o artigo 12 da Lei 12.527/2011.

## 2.1 O Estado *versus* o cidadão: relação subjetiva

A política de transparência fixada pela Constituição Federal de 1988, no art. 5º, XXXIII, referente ao direito de acesso à informação, é reforçada com a Lei 12.527/2011, tendo como fundamentos além dos princípios constitucionais, o intento fortalecimento da democracia,

possibilitando e aprimorando a participação dos cidadãos no tocante à tomada de decisões e informações que lhes afetam.

Sobre a ideia de fortalecimento da democracia, surge Bobbio expondo que o sistema democrático pressupõe um conjunto de regras procedimentais de garantia de participação na esfera pública, fator este que realça o que esboça a Lei 12.527/2011<sup>15</sup>.

Na linha do tempo, considerando os avanços sobre o acesso à informação como um direito universal (visão atual), no plano internacional é possível perceber a preocupação com tal direito, uma vez que a Organização das Nações Unidas, em 1946, por meio da Resolução 59, estipulou que “a liberdade de informação constitui um direito humano fundamental e a pedra de toque de todas as liberdades que se dedica a ONU”<sup>16</sup>.

A questão de maior relevância entre a relação do Estado e o cidadão que busca pela informação está na prestação de forma clara, útil e em tempo hábil, pois, em grande parte, as solicitações de informações referem-se àquelas disponíveis nos sites públicos ou àquelas informações que ultrapassam a via pública, atingindo a esfera pessoal do agente público e não deste no exercício de suas funções, recaindo, assim, sobre uma das exceções que a legislação prevê.

É neste ponto que se faz necessário um cuidado especial quando se trata de livre e amplo acesso às informações, pois havendo princípios colidentes deverá existir a razoabilidade, a ponderação de valores na decisão, à guisa, não se pode determinar a veiculação de informação que viole a intimidade só para pôr em prática o exercício do princípio da publicidade de atos e do acesso à informação.

<sup>14</sup> MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 51.

<sup>15</sup> BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira.

7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 63. (Pensamento crítico; 63).

<sup>16</sup> ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 59*. [S. l.], 14 dez. 1946. não paginado.





A Lei 12.527/2011 se preocupa muito além do acesso à informação, incumbe-se, ainda, de preservar a defesa da segurança nacional, visando o bem-estar social do Estado e da coletividade como um todo, respeitando o delimitado no artigo 5º, XXXIII, da CF/88, e muito além, o sigilo de arquivos públicos.

Contudo, a Lei de Acesso à Informação não explicita um rol taxativo das condutas e informações tidas como sigilosas, possibilitando no ordenamento jurídico a análise do gestor de acordo com a oportunidade e conveniência, caracterizando o juízo de discricionariedade sobre se aquela determinada informação realmente tem caráter sigiloso a ponto de comprometer a segurança do Estado, uma vez que pela legislação vigente se tornou impossível prever todos os fatos jurídicos.

Nessa linha de pensamento, a discricionariedade no universo informacional explicita que não se deve e não se pode utilizar o sigilo como meio para cobrir atos inaceitáveis, justamente nesse sentido é que a discricionariedade da autoridade competente é condicionada à avaliação dos dados pessoais que se destinem às informações relacionadas à esfera pessoal, uma vez que o tratamento discricionário deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem, bem como a liberdade e garantia individuais.

Por fim, ressalte-se que a finalidade da Lei de Acesso à Informação é possibilitar/educar a sociedade para que esta possa conhecer e valer-se dos mecanismos constitucionalmente assegurados para obter o acesso à informação, controlando, desta forma, a Administração Pública e legitimando seus direitos, ou seja, efetivando o exercício da democracia.

### **3 A TUTELA DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA NA LEI Nº 8.249/92**

## **CORRELACIONADA COM A LAI: SERÁ QUE TODO ATO TIDO COMO IMPROBO SERÁ PASSÍVEL DE PUNIÇÃO?**

A Lei 8.429/92<sup>17</sup> dispõe sobre a tutela de improbidade administrativa, declarando como ato de ímprobo o enriquecimento sem causa, o dano ao erário e a violação aos princípios da Administração Pública, respectivamente conforme os artigos 9, 10 e 11 da referida lei.

Dimensionando os padrões e condutas que se adequam como ato ímprobo, a Lei 8.429/92 tipifica situações jurídico-administrativas que violam a honestidade e a lealdade confiada ao agente público no exercício de suas funções, em mesmo sentido, entretanto centralizando sobre outro assunto, surge a Lei 12.527/2011, remetendo e fixando o acesso à informação pública e a responsabilização em caso de descumprimento do descrito como devido por lei, transferindo por consequente a tutela de improbidade para a Lei de Acesso à Informação.

A expressão “probidade administrativa” pauta-se na palavra proba, cuja etimologia condiz com leal, honesto e justo, entretanto, em sendo a expressão “improbidade” o sentido torna-se contrário, correspondendo a corrupto, desonesto, imoral, dentre outros adjetivos; em outros termos, improbidade representa a desconsideração da lealdade assumida pelo agente público no trato de suas obrigações e ações na Administração Pública.

Segundo Marino Pazzaglini Filho, Márcio Fernando Elias Rosa e Waldo Fazzio Junior, a improbidade administrativa é um termo técnico para designar corrupção administrativa, adquirindo vantagens indevidas, exercendo funções nocivas e fornecendo empregos públicos a parentes, utilizando o tráfico de influência nas esferas da Administração Pública, favorecendo poucos em detrimento dos interesses da

<sup>17</sup> BRASIL, 1992.





sociedade, concedendo favores e privilégios ilícitos<sup>18</sup>.

Todavia, como nas palavras de Matheus de Carvalho, a noção de improbidade não se permeia com a de imoralidade, sendo esta uma das modalidades daquela, nestes termos, o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade, contudo, nem todo ato de improbidade tipificado em lei corresponde à violação ao princípio da moralidade<sup>19</sup>.

O sujeito passivo será aquele previsto no artigo 1º da Lei 8.429/92, correspondendo a:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

Parágrafo único. Estão também sujeitos às penalidades desta lei os atos de improbidade praticados contra o patrimônio de entidade que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público bem como daquelas para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, limitando-se, nestes casos, a sanção patrimonial à repercussão do ilícito sobre a contribuição dos cofres públicos<sup>20</sup>.

A partir de tal leitura torna-se possível identificar que o sujeito passivo será a vítima do ato de improbidade que, como bem explorado nos dizeres de José dos Santos Carvalho Filho, pode ser divididos em três grupos, sejam as pessoas da administração direta (entidades componentes da federação: União, Estados, Distrito Federal e Municípios); as pessoas da administração indireta

(autarquias, fundações governamentais, empresas públicas e sociedades de economia mista); a pessoa para cuja criação ou custeio o erário haja contribuído (criação) ou contribua (custeio) com mais de 50% do patrimônio ou da receita anual e as pessoas de cooperação governamental (serviços sociais autônomos) são destinatárias de contribuições parafiscais instituídas por lei<sup>21</sup>.

No que tange ao sujeito ativo pode-se dizer que se trata da pessoa física ou jurídica que, no trato da coisa pública, concorre/pratica/comete atos de improbidade discriminados na LIA ou extrai vantagem indevidas destes, figurando na ação de improbidade como réu. Ressalte-se que, por vezes, este sujeito não é quem vem a cometer o ato em si, entretanto, oferece sua colaboração, ficando ciente do ato desonesto ou, ainda, obtém benefícios indiretos.

Dita o artigo 2º da Lei 8.429/92 sobre quem de fato é agente público, reputando-se, para efeitos da lei, aquele que exerce, mesmo que transitório e sem remuneração, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no art. 1º da LIA, mesmo que seja por via de eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura.

No mais, convém destacar que o artigo 2º da LIA menciona que serão “reputados como agentes públicos aqueles que mesmo transitoriamente e se remuneração exerçam quaisquer cargos, emprego ou função”<sup>22</sup>.

Sob esse prisma, torna-se nítida, ainda, a percepção do texto legal para dois enfoques de sujeitos ativos, sejam estes os casos dos agentes públicos, previstos no art. 2º da LIA, e o de terceiros, vide art. 3º da LIA que explicita que as disposições da Lei são aplicáveis, no que couber,

<sup>18</sup> PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1996. p. 35.

<sup>19</sup> CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017. p. 953.

<sup>20</sup> BRASIL, 1992, não paginado.

<sup>21</sup> CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2016. p. 1323.

<sup>22</sup> BRASIL, 1992, não paginado.





àquele que, mesmo não sendo agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta.

A previsão legal elenca rol aberto e exemplificativo dividindo-se em três espécies: atos que importam em enriquecimento ilícito, vide art. 9º; os atos que causam lesão ao erário, conforme art. 10º; e aqueles atos que atentam contra os princípios da Administração Pública, nos moldes do art. 11º da LIA.

Considerando o direito fundamental ao acesso às informações e o princípio da publicidade, a LAI não poderia passar despercebida quanto à responsabilização de agentes em caso do descumprimento da integralidade da lei. Logo, o legislador preocupou-se em tutelar a improbidade administrativa no artigo 32 do texto legal:

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

I - recusar-se a fornecer informação requerida nos termos desta Lei, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;

II - utilizar indevidamente, bem como subtrair, destruir, inutilizar, desfigurar, alterar ou ocultar, total ou parcialmente, informação que se encontre sob sua guarda ou a que tenha acesso ou conhecimento em razão do exercício das atribuições de cargo, emprego ou função pública;

III - agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;

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

V - impor sigilo à informação para obter proveito pessoal ou de terceiro, ou para fins de ocultação de ato ilegal cometido por si ou por outrem;

VI - ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e

VII - destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado.

§ 1º Atendido o princípio do contraditório, da ampla defesa e do devido processo legal, as condutas descritas no caput serão consideradas:

I - para fins dos regulamentos disciplinares das Forças Armadas, transgressões militares médias ou graves, segundo os critérios neles estabelecidos, desde que não tipificadas em lei como crime ou contravenção penal; ou II - para fins do disposto na Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e suas alterações, infrações administrativas, que deverão ser apenadas, no mínimo, com suspensão, segundo os critérios nela estabelecidos.

**§ 2º Pelas condutas descritas no caput, poderá o militar ou agente público responder, também, por improbidade administrativa, conforme o disposto nas Leis nos 1.079, de 10 de abril de 1950, e 8.429, de 2 de junho de 1992<sup>23</sup>. (grifo próprio)**

Quando referente diretamente à tutela de improbidade administrativa, o artigo 32, §2º, encarrega-se de disciplinar a sujeição dos agentes públicos e militares à abrangência da tipificação ímproba prevista na Lei 8.429/92. Assim, inexistindo tipificação própria de condutas ímprobadas na Lei de Acesso à Informação, com base na subsidiariedade, para que haja punição acerca de ato que configure improbidade administrativa é imprescindível a utilização da Lei 8.429/92 e seus moldes de tipificação previstos no artigo 11 e artigo 12.

Adstrita as condutas descritas nos incisos do artigo 11 da LIA necessita a análise, a priori, da individualização da conduta ímproba, do elemento volitivo do agente, posteriormente a verificação dos efeitos da conduta e modificação de tipologia e, por fim, a correspondência do ato com os sujeitos ativo e passivo.

Nesse contexto, na interpretação dada pelo Superior Tribunal de Justiça – STJ, exige-se a consciência da ilicitude e o dolo genérico ou sem fim específico, assim, em caso de o agente público agir com negligência, imprudência ou imperícia, a coexistência de ato ímprobo não se subsume no art. 11, uma vez que a falta de atenção necessária para a prática do ato institui a modalidade

<sup>23</sup> BRASIL, 2011, não paginado.





culposa, vertente não aceita na capitulação de tal artigo.

A forma omissiva ou comissa tanto importa para o enquadramento da ofensa aos princípios, aplicando-se a regra do art. 21, I da LIA, não sendo exigida a efetividade de dano concreto ao patrimônio público, pois em sendo imprescindível esta, a tipificação recairia sob o art. 10 e não sob o art. 11.

Considerando, ainda, a ponderação de valores principiológicos, embora não se exija a ocorrência de dano, este tipo legal não perde sua normatividade e coercibilidade, o que ocorre é que o primordial centro de investigação ímproba recai sobre o elemento volitivo, ou seja, a vontade intencional ou não do agente, pois, um entendimento equivocado poderia se enquadrar imediatamente em ofensa ao princípio da legalidade. Entretanto, a fragilidade do art. 11 nesse ponto, por vezes, traz a ideia de equiparação da improbidade à ilegalidade.

### 3.1 A descaracterização ímproba: distinção entre ilegalidade e irregularidade

A jurisprudência atual sedimenta o posicionamento de que o ato ilegal só adquire os contornos de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa.

Para a devida apuração da improbidade, os elementos que consubstanciam o ato ímprobo devem estar evidentemente caracterizados nos autos da investigação, possibilitando, assim, a materialidade do ato com contornos ilegais, em

que a pessoa do gestor público será o polo da demanda sob o qual serão imputadas as penalidades/responsabilidades.

Nesse sentido, é importante registrar que, conforme a reiterada jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça - STJ, para que seja reconhecido o enquadramento da conduta do agente nas categorias de atos de improbidade previstas na Lei 8.429/1992 é necessária a demonstração do elemento subjetivo, consubstanciado pelo dolo, pacificando este fenômeno jurídico como mera irregularidade:

PROCESSO CIVIL E ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. VIOLAÇÃO DE PRINCÍPIOS. AUSÊNCIA DE PROVA DO DOLO OU CULPA DO AGENTE. ABSOLVIÇÃO COM FUNDAMENTO NA NÃO COMPROVAÇÃO DOS FATOS. INVERSÃO DO ÔNUS DA PROVA. SÚMULA 7/STJ. DISSÍDIO JURISPRUDENCIAL. AUSÊNCIA DE COTEJO ANALÍTICO. 1. **Afigura-se indispensável a presença de dolo ou culpa do agente público para ensejar a aplicação das sanções previstas na Lei n. 8.429/1992, sendo insuficiente, para tanto, meras irregularidades administrativas.** 2. **A absolvição do acusado quanto à suposta prática de atos ímprobos baseada na não comprovação dos fatos narrados na inicial inviabiliza a análise da pretensão recursal, conforme orientação da Súmula 7 desta Corte.** 3. O cotejo analítico entre os casos confrontados perpassa, necessariamente, pela análise das peculiaridades fáticas da causa, o que não se fez no caso concreto. 4. Recurso especial conhecido, em parte, para, nessa medida, negar-lhe provimento. (STJ - REsp: 1186435 DF 2010/0054539-6, Relator: Ministro OG FERNANDES, Data de Julgamento: 03/04/2014, T2 - SEGUNDA TURMA, Data de Publicação: DJe 29/04/2014)<sup>24</sup>. (grifo próprio)

Segundo os ensinamentos de Waldo Fazzio Júnior é forçoso admitir que o ato de

<sup>24</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processo civil e administrativo. Improbidade administrativa. Violação de princípios. Ausência de prova do dolo ou culpa do agente. Absolvição com fundamento na não comprovação dos fatos. Inversão do ônus da prova. Súmula 7/STJ. Dissídio jurisprudencial. Ausência de cotejo analítico. Recurso Especial nº 1.186.435 – DF (2010/0054539-6). Recorrente:

Ministério Público Federal. Recorrido: Rafael Valdomiro Greca de Macedo e outro. Relator: Ministro OG Fernandes. *Diário de Justiça do Estado*, 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25062395/recurs-o-especial-resp-1186435-df-2010-0054539-6-stj/inteiro-teor-25062396>>. Acesso em: 20 out. 2017. não paginado, grifo nosso.





improbidade também é muito mais que uma irregularidade administrativa, pois o ilícito pluriofensivo agride pessoas jurídicas públicas e privadas, pessoas naturais, categorias políticas, deveres sociais e valores. O espaço meramente administrativo é muito reduzido para abrigar toda a versatilidade exteriorizada por seu potencial danoso<sup>25</sup>.

Para Fábio Medina Osório a improbidade é resultado de uma ilegalidade do agente, uma ilegalidade grave, uma ilegalidade valorada no marco da imoralidade administrativa qualificada, mas acima de tudo, uma ilegalidade resultante de desobediência às regras legais e específicas, não apenas aos princípios jurídicos<sup>26</sup>.

Sobre um ponto de vista contraditório, têm-se os dizeres do Ministro Herman Benjamin, proferidos no REsp. nº 892.818-RS (2006/021982-6)<sup>27</sup>:

Nem toda irregularidade administrativa caracteriza improbidade, nem se tem o administrador inábil pelo administrador ímprobo. Contudo, uma vez que o juiz reconheça violação aos bens e valores protegidos pela Lei de Improbidade Administrativa, não se pode recusar, pura e simplesmente, a aplicação das sanções previstas pelo legislador, a pretexto de incidência do princípio da insignificância (sobretudo se por insignificância se entender somente o impacto monetário direto da conduta nos cofres públicos).

Ora, com base nos pensamentos supracitados, e acrescentando relevância as palavras do Ministro Herman, se a ofensa aos valores é capaz de ensejar a caracterização do ato ímprobo, refuta-se o porquê de um direito

fundamental como a publicidade, tipificado com valor principiológico na LAI, não ser suficientemente capaz de delimitar os contornos ímprobos ao passo de iniciar um julgamento?

De fato, em termos gerais, a diferenciação entre mera irregularidade e a ilegalidade serve apenas de base para o julgador, para que no uso de seu poder de decisão venha a sopesar o princípio da razoabilidade e proporcionalidade frente à ausência de um elemento essencial para a caracterização do ato ímprobo; equilibrando, então, o sistema jurídico, racionalizando entre a necessidade de consideração da situação fática, as decisões administrativas e, ainda, as sequelas do ato e do julgamento, e não apenas descartar o que seja ou não ato de improbidade.

A prática dos atos de improbidade administrativa, em nosso ordenamento jurídico, pode ser repelida por alguns meios de controle, sejam estes o preventivo – tem finalidade de evitar a ocorrência do ato ímprobo – e o repressivo – busca a apuração e sanção do agente em virtude da prática do ato de improbidade.

À título de exemplo de controle preventivo, é possível observar os estatutos funcionais, os códigos de ética, os impedimentos legais ao exercício de determinadas atividades, a figura do *ombudsman* (Ouvidorias), o Ministério Público e o Tribunal de Contas.

E em sendo controle repressivo, dado o acontecimento do ato contrário à LIA, são perceptíveis as investigações e a aplicação de sanções pelas esferas dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. Contudo, ressalte-se que

<sup>25</sup> FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012. p. 125.

<sup>26</sup> OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 331.

<sup>27</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processual civil. Ação Civil Pública. Princípio da moralidade administrativa. Improbidade administrativa. Mera irregularidade

administrativa. Princípio da insignificância. Distinção entre juízo de improbidade da conduta e juízo de dosimetria da sanção. Recurso Especial nº 892.818 – RS (2006/0219182-6). Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: João Amaro Borges da Silva. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário de Justiça do Estado*, Rio Grande do Sul, 10 fev. 2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8589975/recurs-o-especial-resp-892818-rs-2006-0219182-6/inteiro-teor-13674659?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 out. 2017.





as punições previstas no art. 12 da LIA apenas serão aplicáveis quando do julgamento das Ações Cíveis Públicas por Ato de Improbidade.

Ademais, é possível observar a apuração do ato ímprobo por meio de procedimento administrativo e/ou processo judicial.

Quando atinente à esfera do procedimento administrativo, é plausível que anteriormente ao ajuizamento de ação de improbidade instaura-se procedimento ou inquérito administrativo no âmbito do controle preventivo, sendo, na maioria das vezes, o ato investigativo apurado por meio do Ministério Público.

Entretanto, a prévia instauração de inquérito civil, em conformidade com os artigos 8º e 9º da Lei 7.347/1985<sup>28</sup>, não é imprescindível para o ajuizamento da ação judicial, uma vez que no ato da constatação do ato ímprobo ou da denúncia deste, já podem todos os elementos necessários para o processo judicial estarem consubstanciados, motivo que faz com que uma apuração seja meramente protelatória.

Ainda assim, uma vez instaurado o procedimento apuratório, este deverá resguardar sempre a obediência ao princípio do contraditório e ampla defesa, previstos constitucionalmente no artigo 5º, LIV e LV da CF/88, possibilitando, à parte contrária, o direito de defender-se contra tudo que fora alegado.

Nesse sentido, caso no âmbito do Ministério Público Estadual seja recebida determinada denúncia relatando sobre possível ato de improbidade cometido pelo Prefeito Municipal acerca de descumprimento à Lei de Acesso à Informação, no tocante à recusa em prestar informações, requerida por pessoa física, alegando, ainda, os termos da denúncia, que tais informações deveriam constar no Portal da

Transparência de determinada Secretária Municipal, e por não constarem infringiriam diretamente ao princípio da publicidade.

Primeiramente, em uma ideia inicial sobre o caso, a considerar que o artigo 32, inciso I da Lei 12.527/2011 dispõe que a recusa no fornecimento de informação requerida nos termos da Lei constituirá conduta ilícita capaz de ensejar responsabilidade do agente público, bem como, considerando que a Lei de Improbidade Administrativa, em seu artigo 11, elenca a afronta aos princípios da Administração Pública, sendo estes a legalidade e a publicidade na questão em tela, estaria evidente a possibilidade de punir o agente público, na figura do gestor municipal pela prática de ato ímprobo.

Entretanto, caso no decorrer do andamento investigativo, o Órgão Ministerial constate que a tal recusa da informação fora motivada em virtude da se tratar de uma informação sigilosa, que de acordo com a própria Lei de Acesso à Informação não pode ser publicada, nem divulgada, mesmo quando requerida pelo cidadão.

Sob esse prisma inexistente violação de preceito proibitivo da norma, que conseqüente incorra em lesão jurídica ao bem tutelado e lesão jurídica do direito de outrem, não formalizando a imputação de ato ímprobo ao sujeito passivo material, que seria o titular do bem jurídico ameaçado ou violado pela conduta ilícita, vide artigo 1º da Lei de Improbidade.

Em outros termos, neste caso não existiu a Improbidade Administrativa, não sendo possível impor punição por ato inexistente, fator este que a esfera administrativa conseguiu por si só evitar que a máquina estatal fosse acionada.

Entretanto, tomando por base o mesmo caso, mas considerando que no decorrer das

<sup>28</sup> BRASIL. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico

(VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compila.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compila.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.





diligências investigativas do Ministério Público ficasse concluído que a recusa em prestar as informações à pessoa física se deu em razão de uma discricionariedade equivocada do agente público, que não teve dolo em seu ato, porém, ao analisar o requerimento, considerou que tal informação não sigilosa, como imprescindível de sigilo.

Frente ao caso, competiria ao Ministério Público em sede de procedimento administrativo, a critério do Promotor de Justiça, a expedição de recomendação para que as informações fossem prestadas normalmente às pessoas que as requeressem, e que passassem a constar no sítio eletrônico daquela Secretaria, deste modo, em havendo o estrito cumprimento da recomendação e considerando que não houve dolo do agente público ao praticar tal ato, não estariam presentes os elementos necessários para a materialidade dos indícios acusatórios, concluindo-se, então, que não houve a presença da ilegalidade, por consequente a medida da literalidade da lei, inexistindo improbidade.

Em outros termos, há de ser considerado que tal conduta poderia ser enquadrada aos olhos do julgador como dolosa genericamente, assim, estaria a improbidade caracterizada devido a presença do mínimo exigido para configurar os atos previstos no art. 11, da lei 8.429/92.

Nesse sentido, existem julgados que coadunam com tal pensamento:

PROCESSUAL CIVIL. ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE TIPIFICADO PELO ART. 11 DA LEI 8.429/92. PREFEITO MUNICIPAL. IRREGULARIDADES NO REPASSE DAS CONTRIBUIÇÕES DEVIDAS

<sup>29</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Processual civil. Administrativo. Ato de improbidade tipificado pelo art. 11 da lei 8.429/92. Prefeito municipal. Irregularidades no repasse das contribuições devidas ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS. Conduta que atenta contra os princípios da administração pública. Violação do art. 535 CPC não ocorrente. Dolo genérico reconhecido pelo tribunal de origem. Reexame fático. Impossibilidade.

AO INSTITUTO MUNICIPAL DE SEGURIDADE SOCIAL - IMSS. CONDUTA QUE ATENTA CONTRA OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. VIOLAÇÃO DO ART. 535 CPC NÃO OCORRENTE. DOLO GENÉRICO RECONHECIDO PELO TRIBUNAL DE ORIGEM. REEXAME FÁTICO. IMPOSSIBILIDADE. SÚMULA 7/STJ. [...] Configura ato de **improbidade administrativa** que atenta contra os princípios da administração pública, em especial, a legalidade e moralidade, o parcelamento de contribuições previdenciárias recebida e não repassadas, e que foram objeto de renegociação não cumprida, e empréstimos tomados e não pagos, pois praticado ato visando a fim diverso do previsto em lei (art. 11, I, da Lei 8.429/92). Na aplicação das sanções previstas no art. 12 da Lei 8.429 /92, o Julgador deverá levar em conta a extensão do dano causado, assim como o proveito patrimonial obtido pelo agente, em respeito aos princípios da razoabilidade, proporcionalidade e adequação na interpretação e aplicação do dispositivo". [...] "**consoante a análise minuciosa dos documento e provas produzidas, vislumbra-se existência de atos de improbidade administrativa, vez que presentes a má-fé e o dolo do réu/apelante, nos moldes a justificar a procedência do pedido, ainda que em parte**". 6. O Superior Tribunal de Justiça firmou orientação quanto à necessidade de ser comprovado o dolo genérico para a tipificação da conduta prevista no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Tendo a Corte estadual expressamente consignado a presença desse elemento subjetivo, não há como acolher o pleito recursal que busca afastar a responsabilização do demandado pela demonstração de inexistência de materialidade da conduta que lhe é imputada [...] STJ - RECURSO ESPECIAL REsp 1285160 MG 2011/0233239-6 (STJ). Data de publicação: 12/06/2013<sup>29</sup>. (grifo próprio)

No ordenamento jurídico atual, o artigo 17, § 1º leciona que é vedada a transação, acordo ou conciliação nas ações de improbidade, entretanto, tal artigo chegou a ser revogado em

Súmula 7/STJ. Recurso Especial nº 1.285.160 – MG (2011/0233239-6). Recorrente: Gualter Pereira Monteiro. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário de Justiça do Estado*, Minas Gerais, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23371745/recurs-o-especial-resp-1285160-mg-2011-0233239-6-stj>>. Acesso em: 20 out. 2017. não paginado, grifo nosso.





2015 pela Medida Provisória 703/2015, mas quando da perda de validade de tal Medida, sem aprovação de conversão em lei pelo Congresso Nacional, a proibição voltou a vigorar.

A proposta da MP 703/2015 consistia em possibilitar os acordos de leniência firmados entre as Pessoas Jurídicas e o Poder Público, servindo como uma espécie de delação premiada em que as empresas assinavam termos de acordos de colaboração investigativa em troca de determinadas exclusões de punições, em âmbito da esfera administrativa ou processual.

Durante o prazo de vigência da MP, algumas empresas que compunham a investigação nomeada de “Lava-Jato” chegaram a fechar acordos juntamente com o Ministério Público Federal, momento em que os atos ímprobos foram reconhecidos, entretanto, as punições processuais restaram sem aplicabilidade. Destas o mais divulgado dos acordos fora o realizado com a empresa Camargo e Corrêa, que envolvia na relação os executivos da empreiteira e o então ex-diretor da Petrobras, Sr. Paulo Roberto da Costa.

De certa forma, a problemática dos acordos de leniências figurados entre pessoas jurídicas está no enorme vulto aos quais tais acordos envolvem, justamente por este fato, enquanto da vigência da medida os posicionamentos foram contrários a sobrepor que haveriam “rombos monstruosos” nos cofres públicos, porém, havia quem se posicionasse de maneira contrária objetivando tal medida como cumprimento da prevalência das conciliações para desafogar as vias judiciárias, previstas no Novo Código de Processo Civil e, ainda, a formalização na esfera judicial semelhante ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, firmado na esfera meramente administrativa.

### 3.2 A responsabilização atual sobre os atos de Improbidade Administrativa em razão de descumprimento da LAI

Com intuito de compor as considerações traçadas anteriormente e, em especial, dar visibilidade prática acerca do exposto, é que se destina esse tópico que, apesar de enfrentar um tema considerado recente no ordenamento jurídico, correlaciona os diversos posicionamentos sobre os casos de improbidade administrativa em razão da Lei de Acesso à Informação, sendo estas decisões e/ou pareceres dos órgãos que fazem julgamentos acerca de pedidos de disponibilização de informações com fulcro na LAI e decisões jurisprudenciais em sede de ações judiciais.

Em primeiro momento, é oportuno o exame do Parecer 2953, do atual Ministério da Transparência, Fiscalização e Controle, antiga CGU, datado de 18/11/2013, proferido pelo Analista de Finanças e Controle, Rafael Antonio Dal Rosso, acerca de um recurso direcionado àquela Controladoria em razão da negativa de um pedido acesso à informação direcionado anteriormente à Caixa Econômica Federal<sup>30</sup>.

No caso em questão, o interessado teria por 33 (trinta e três) vezes efetivado pedidos de informações que, no entender do requerente, foram respondidas com informações fraudulentas e sem a identificação da autoridade responsável por ter encaminhado tais respostas, havendo apenas assinatura eletrônica em forma de sigla, o que impossibilitaria que a parte interessada pudesse registrar queixa-crime ou até mesmo dar início a um inquérito administrativo por ato de improbidade administrativa, em razão do descumprimento do princípio da publicidade.

<sup>30</sup> BRASIL. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. *Coletânea de decisões da CGU: Lei de Acesso à Informação*. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de->

[conteudo/publicacoes/arquivos/e-bookcoletaneadecisoescgu.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/e-bookcoletaneadecisoescgu.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2017. p. 27.





Diante da insatisfação, o interessado recorreu dos indeferimentos às autoridades máximas da própria CAIXA, que mantiveram o posicionamento. Assim, o requerente, irrisignado, optou por continuar os recursos até o endereçamento à CGU, onde fora realizada uma análise mais detalhada acerca do feito.

Após a análise, por meio do parecer exaurido, tornou-se possível concluir que por parte da Caixa Econômica Federal não houve manobra para driblar a identificação dos gestores e, sequer, evitar possíveis representações, o que ocorrera de fato foi que as respostas dos pedidos de informação da parte interessada foram sempre correspondidas por meio do e-SIC (Serviço de Atendimento ao Cidadão) daquele órgão, que oferece resposta digital e envia em separado uma lista com o nome e a lotação da autoridade responsável pela resposta administrativa.

Entendeu-se que, em conformidade com o art. 13º do Decreto 7.724/12, o Banco não seria obrigado a fornecer a informação solicitada exatamente nos moldes como o requerente deseja, desde que na resposta proporcionada estejam presentes todos os elementos que a LAI faz dimensão para uma resposta, vide art. 4º da Lei 12.527/2011:

Art. 13. Não serão atendidos pedidos de acesso à informação:

I - genéricos;

II - desproporcionais ou desarrazoados; ou

III - que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações, ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade. Parágrafo único. Na hipótese do inciso III do caput, o órgão ou entidade deverá, caso tenha conhecimento, indicar o local onde se encontram as informações a partir das quais o requerente poderá realizar a interpretação, consolidação ou tratamento de dados.

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

I - informação: dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e

transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato<sup>31</sup>

Embora desprovido o recurso do requerente, com base na fundamentação exposta no digno parecer, a CGU entendeu por bem recomendar que as informações disponibilizadas pelo e-SIC fossem prestadas com mais clareza e de forma adequada, não dando margem para que a parte interessada se sinta prejudicada e em estrito respeito ao princípio da publicidade.

Conforme avalia-se pelo caso descrito, sabendo que houve a exata obediência dos termos da Lei de Acesso à Informação, tornou-se inviável a possibilidade de demandar judicialmente por razão de ato de improbidade, uma vez que a publicidade dos atos oficiais fora garantida, inexistindo ainda o dolo por parte do agente, elemento jurídico tido como indispensável pela maioria dos doutrinadores para a caracterização do descumprimento do art. 11 da Lei de Improbidade.

Nesse sentido, a Desembargadora Regina Lúcia Passos decidiu no julgamento da Apelação Cível nº 0001533-18.2008.8.19.0031, cuja tramitava perante o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, tendo como recorrente o Ministério Público do Rio de Janeiro e como recorrido Ricardo Queiroz, então Prefeito do município de Maricá:

APELAÇÃO CÍVEL. DIREITO ADMINISTRATIVO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ALEGADA OMISSÃO DE AGENTE PÚBLICO EM ATENDER REQUISIÇÕES DO MINISTÉRIO PÚBLICO, A CONFIGURAR ATO ÍMPROBO. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. MANUTENÇÃO. **Conduta imputada ao réu que se insere no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Necessidade de prova do dolo na omissão, a fim de caracterizar a improbidade. Jurisprudência do STJ no sentido de ser indispensável a presença do elemento subjetivo para a configuração do ato de improbidade do art. 11 da Lei 8.429/92.**

<sup>31</sup> BRASIL, 2011, não paginado.





Autor que não se desincumbe desse ônus probatório. Demonstração de ato ilegal. Ausência de prova de dolo ou má-fé no atuar do agente, ou sequer de dano ao erário. Não configurado o ato de improbidade, não se podendo imputar as penas dos art. 5º e 6º da Lei de Improbidade. [...] (TJ-RJ - APL: 00015331820088190031 RJ 0001533-18.2008.8.19.0031, Relator: DES. REGINA LUCIA PASSOS, Data de Julgamento: 02/07/2013, NONA CAMARA CIVEL, Data de Publicação: 20/09/2013 13:28)<sup>32</sup>. (grifo próprio)

Em contraponto, já é possível identificar julgadores que compactuam com a configuração do ato de improbidade coadjuvado pelo descumprimento da LAI, a título casuístico de concretização da punição pode-se analisar o Acórdão nº 70062241971 na Apelação Cível nº 0416760-61.2014.8.21.7000, proferida pela Quarta Câmara Cível, composta pelos Desembargadores Francesco Conti e Alexandre Mussoi Moreira, no Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Sul, em que figuravam como recorrente o Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul e como recorrido Roberto Zanela.

O Ministério Público teria ajuizado Ação Civil Pública - ACP por ato de improbidade administrativa em face do então prefeito do Município de Coronel Bicaco, no caso o Sr. Roberto Zanela, devido sua conduta de negar publicidade aos atos administrativos, mesmo depois de solicitadas pela Câmara Legislativa e com força de determinação judicial, emitida nos autos do Mandado de Segurança impetrado por alguns vereadores daquela localidade.

O réu fora enquadrado nos termos do art. 11, II e IV da Lei 8.429/92. Em sede de sentença em primeiro grau, o Magistrado entendeu que a demanda deveria ser julgada como improcedente,

motivo que fez com que a parte autora ingressasse com o presente recurso de apelação, pleiteando em suas razões a reforma da sentença por todo o contexto fático e probatório já exposto anteriormente em sede da inicial da ACP.

Desta feita, após o exame do recurso, a Quarta Câmara Cível, fazendo valer seu poder de reforma, tomou por base a comprovada reiteração de omissão do apelado, considerando seu ato não como mera irregularidade administrativa, mas como nítida violação ao princípio da publicidade dos atos administrativos, motivo este que impossibilitara o exercício do controle de legalidade do Executivo pelos Vereadores.

Ressaltou, ainda, o presente acórdão, que a caracterização do dolo por parte do Prefeito se confirmou quando este, intimado validamente do conteúdo da decisão proferida no Mandado de Segurança impetrado, deixou de prestar as informações então tidas como devidas pelo Judiciário.

Nessa toada, decidiram os votos pela reforma da sentença, provendo o recurso ministerial, com o fito de julgar procedente a ação e condenar o então Prefeito Roberto Zanela como incurso no art. 11, *caput* e incisos II e IV, da Lei nº 8.429/92, impondo a aplicação das sanções de suspensão dos direitos políticos pelo prazo de três anos e pagamento de multa civil, no montante igual a três vezes o valor da sua última remuneração mensal no cargo de Prefeito de Coronel Bicaco.

No mais, a realidade sobre a importância da participação cidadã, por meio do acesso às informações no processo fiscalizatório dos recursos da Administração Pública tem sido

<sup>32</sup> BRASIL. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 9ª Câmara cível Aoelação cível. Direito administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Alegada omissão de agente público em atender requisições do Ministério Público, a configurar ato improbo. Sentença de improcedência. Manutenção. Conduta imputada ao réu que se insere no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Necessidade de prova do dolo na omissão, a fim de caracterizar improbidade [...]. Apelação Cível nº 0001533-

18.2008.8.19.0031. Apelante: Ministério Público. Apelado: Ricardo Queiroz. Relatora: Desembargadora Regina Lúcia Passos. *Diário de Justiça do Estado*, Rio de Janeiro, 20 set. 2013. Disponível em: <<http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117627500/apelacao-apl15331820088190031-rj-0001533-1820088190031/inteiro-teor-144058521>>. Acesso em: 20 out. 2017. não paginado, grifo nosso.





fundamento da maioria das Ações Cíveis Públicas perpetradas pelos diversos estados brasileiros. Tal fato comprova-se a partir das listagens divulgadas no sítio do Ministério Público Federal – MPF<sup>33</sup>, nas quais Minas Gerais encontra-se entre os estados mais atuantes, relacionando diversas ACP'S intentadas por 12 municípios somente no ano de 2017, em virtude de deficiências encontradas em sítios eletrônicos.

Fator principal é que o ato improprio é extremamente lesivo para a Administração Pública e, por consequente, aos seus jurisdicionados, quais sejam os cidadãos, nessa esteira são realmente necessários os cuidados objetivos na apuração do ilícito administrativo, entretanto, não deixa de ser imprescindível a relevância de que a publicidade é um direito fundamental e que seu descumprimento deve acarretar uma sanção processual proporcional.

### CONCLUSÃO

A Lei 12.527/2011, mais famosa como a Lei de Acesso à Informação – LAI, trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro a transformação e reforço acerca da política de transparência dos atos públicos, possibilitando maior exercício da participação cidadã no controle efetivo da atuação da Administração Pública, seja atinente ao respeito aos princípios constitucionalmente previstos no art. 37 da CF/88, ressaltando dentre eles o estrito cumprimento da legalidade e publicidade.

Anteriormente à publicação da LAI a própria Carta Magna já contemplava o direito ao acesso às informações públicas no rol de direitos fundamentais, seja no art. 5º, XVI, que assegura a todos o acesso à informação e resguardo do sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.

A proposta de uma legislação específica ao tema é a consolidação do princípio republicano, estruturante do Estado Democrático de Direito, correlacionado à efetiva legalidade, publicidade e eficiência, caracterizando, assim, o dever de prestar acesso informacional, mediante procedimentos objetivos e ágeis, do Estado para com o cidadão.

Tutela, ainda, a Lei 12.527/2011, no bojo do art. 32, §2º, sobre a possibilidade de ocorrência dos atos de improbidade, elencando para além da aplicação de sanções adstritas na própria LAI, que o agente público seja responsabilizado à luz do que dispõe a Lei 8.429/92 (Lei de Improbidade Administrativa – LIA).

Significa, então, que a prática de ato considerado ilícito, em virtude do descumprimento da Lei de Acesso à Informação, por si só, não se enquadra na tipificação de um ato de improbidade administrativa, faz-se necessário que sejam avaliadas as hipóteses descritas nos artigos 9º, 10º e 11º da Lei de Improbidade, mesmo que, em tese, inicialmente recaia apenas sob o art. 11, o qual refere-se à ofensa aos princípios.

Pelo ângulo analítico utilizado durante o presente artigo, a tutela ímproba deve ser plenamente caracterizada para que sejam acionadas as vias judiciais, uma vez que nem todo ato tido como improprio será passível inicialmente de punição, visto que as ações cíveis públicas por ato de improbidade exigem a comprovação de conduta danosa por parte do agente público e a avaliação do dolo ou culpa (dependendo da modalidade ímproba).

No mais, é compassivo que quando da investigação administrativa sobre a ocorrência da improbidade seja feita a distinção entre a mera irregularidade e a ilegalidade, visto que, como já mencionado o ato ilegal só adquire os contornos

<sup>33</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Relação de municípios e as deficiências encontradas nos sítios eletrônicos*. Brasília, DF, [2017]. Disponível em:

<<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/lista-de-municipios-lei-da-transparencia>>. Acesso em: 19 dez. 2017.





de improbidade quando a conduta antijurídica fere os princípios constitucionais da Administração Pública coadjuvada pela má intenção do administrador, caracterizando a conduta dolosa.

Em outros termos, a cautela distintiva entre mera irregularidade e ilegalidade serve como filtro para evitar Ações Cíveis Públicas sem fundamentos concisos, aos quais iriam apenas abarrotar o Judiciário e não necessariamente com caráter de julgar atos ímprobos, mas sim de obrigar liminarmente que as informações faltantes sejam disponibilizadas.

Ressalte-se que os procedimentos adotados para o reconhecimento da improbidade percorrem, antes da esfera judicial, caminhos na esfera administrativa, para os quais poderão ser consideradas as Recomendações e Termos de Ajustamento de Condutas – TAC's, proporcionando que situações de menor gravidade sejam filtradas a ponto de evitar que as demandas infundadas.

Por se tratar de um tema consideravelmente recente, percebeu-se que a nível de Tribunais Superiores, leia-se Supremo Tribunal de Justiça – STF e Superior Tribunal de Justiça – STJ, no tocante à cominação da tutela de improbidade administrativa e ao descumprimento da Lei de Acesso à Informação, ainda inexistente posicionamento sólido, devendo a probabilidade de análise então ser avaliada pelos parâmetros das decisões dos Tribunais de Justiça no bojo das ACP's.

Desse modo, a partir de tais julgados, comprovou-se que a falha reiterada nos moldes de negativa de acesso à informação torna possível a caracterização de improbidade administrativa, justo ao fato de que a informação pública não é um mero direito que deve se ater ao escrito legislativamente, sendo um direito de amplo exercício e fundamental para que o cidadão possa fazer valer realmente o que se dita como Estado Democrático de Direito.





## REFERÊNCIAS

BOBBIO, Norberto. *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Tradução de Marco Aurélio Nogueira. 7. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000. (Pensamento crítico; 63).

\_\_\_\_\_. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 5 out. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Controladoria Geral da União. Ouvidoria Geral da União. *Coletânea de decisões da CGU: Lei de Acesso à Informação*. Brasília, DF, [2014]. Disponível em: <<http://www.acessoinformacao.gov.br/central-de-conteudo/publicacoes/arquivos/e-bookcoletaneadecisoescgu.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Regulamenta a Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que dispõe sobre o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do caput do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 16 maio 2012. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/decreto/d7724.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 25 jul. 1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L7347Compilada.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347Compilada.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991. Dispõe sobre a política nacional de arquivos públicos e privados e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 9 jan. 1991. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18159.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18159.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005. Regulamenta a parte final do disposto no inciso XXXIII do caput do art. 5º da Constituição Federal e dá outras providências. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 6 maio 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11111impresao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11111impresao.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal [...]. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 20 out. 2017.





\_\_\_\_\_. Medida Provisória nº 703 de 18 de dezembro de 2015. Altera a Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, para dispor sobre acordos de leniência. *Diário Oficial [da] União*, Brasília, DF, 21 dez. 2015. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2015/Mpv/mpv703.htm)>. Acesso em 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Processo civil e administrativo. Improbidade administrativa. Violação de princípios. Ausência de prova do dolo ou culpa do agente. Absolvição com fundamento na não comprovação dos fatos. Inversão do ônus da prova. Súmula 7/STJ. Dissídio jurisprudencial. Ausência de cotejo analítico. Recurso Especial nº 1.186.435 – DF (2010/0054539-6). Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Rafael Valdomiro Greca de Macedo e outro. Relator: Ministro OG Fernandes. *Diário de Justiça do Estado*, 29 abr. 2014. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25062395/recurso-especial-resp-1186435-df-2010-0054539-6-stj/inteiro-teor-25062396>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Processual civil. Administrativo. Ato de improbidade tipificado pelo art. 11 da lei 8.429/92. Prefeito municipal. Irregularidades no repasse das contribuições devidas ao Instituto Municipal de Seguridade Social – IMSS. Conduta que atenta contra os princípios da administração pública. Violação do art. 535 CPC não ocorrente. Dolo genérico reconhecido pelo tribunal de origem. Reexame fático. Impossibilidade. Súmula 7/STJ. Recurso Especial nº 1.285.160 – MG (2011/0233239-6). Recorrente: Gualter Pereira Monteiro. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário de Justiça do Estado*, Minas Gerais, 12 jun. 2013. Disponível em: <<http://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/23371745/recurso-especial-resp-1285160-mg-2011-0233239-6-stj>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. Processual civil. Ação Civil Pública. Princípio da moralidade administrativa. Improbidade administrativa. Mera irregularidade administrativa. Princípio da insignificância. Distinção entre juízo de improbidade da conduta e juízo de dosimetria da sanção. Recurso Especial nº 892.818 – RS (2006/0219182-6). Recorrente: Ministério Público do Estado do Rio Grande do Sul. Recorrido: João Amaro Borges da Silva. Relator: Ministro Herman Benjamin. *Diário de Justiça do Estado*, Rio Grande do Sul, 10 fev. 2010. Disponível em: <<https://stj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/8589975/recurso-especial-resp-892818-rs-2006-0219182-6/inteiro-teor-13674659?ref=juris-tabs>>. Acesso em: 20 out. 2017.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro. 9ª Câmara Cível. Apelação Cível. Direito Administrativo. Ação civil pública. Improbidade administrativa. Alegada omissão de agente público em atender requisições do Ministério Público, a configurar ato improbo. Sentença de improcedência. Manutenção. Conduta imputada ao réu que se insere no art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa. Necessidade de prova do dolo na omissão, a fim de caracterizar improbidade [...]. Apelação Cível nº 0001533-18.2008.8.19.0031. Apelante: Ministério Público. Apelado: Ricardo Queiroz. Relatora: Desembargadora Regina Lúcia Passos. *Diário de Justiça do Estado*, Rio de Janeiro, 20 set. 2013. Disponível em: <<http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/117627500/apelacao-apl15331820088190031-rj-0001533-1820088190031/inteiro-teor-144058521>>. Acesso em: 20 out. 2017.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Direito constitucional e Teoria da constituição*. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 30. ed. rev., ampl. e atual. São Paulo: Atlas, 2016.





CARVALHO, Matheus. *Manual de direito administrativo*. 4. ed. rev., ampl. e atual. Salvador: Juspodivm, 2017.

FAZZIO JUNIOR, Waldo. *Atos de improbidade administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2012.

ARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Relação de municípios e as deficiências encontradas nos sítios eletrônicos*. Brasília, DF, [2017]. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mg/sala-de-imprensa/docs/lista-de-municipios-lei-da-transparencia>>. Acesso em: 19 dez. 2017.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Resolução 59*. [S. l.], 14 dez. 1946.

OSÓRIO, Fábio Medina. *Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública, corrupção e ineficiência*. 3. ed. rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

PAZZAGLINI FILHO, Marino; ROSA, Márcio Fernando Elias; FAZZIO JÚNIOR, Waldo. *Improbidade administrativa: aspectos jurídicos da defesa do patrimônio público*. São Paulo: Atlas, 1996.

UNITED NATIONS. *Universal Declaration of Human Rights*. United States, 1948. Disponível em: <<http://www.humanrights.com/pt/what-are-human-rights/universal-declaration-of-human-rights/articles-11-20.html>>. Acesso em: 21 out. 2017.

**Recebido em:** 23/10/2017

**Aceito em:** 23/12/2017



