

FACULDADE DE ADMINISTRAÇÃO E NEGÓCIOS DE SERGIPE

JESSICA OLIVEIRA DE CARVALHO

TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

Aracaju  
2012

JESSICA OLIVEIRA DE CARVALHO

TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada à Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe - FANESE, como um dos pré-requisitos para a obtenção do grau de bacharel em Direito.

ORIENTADOR: Prof. Esp. Augusto César Leite de Resende

Aracaju  
2012

JESSICA OLIVEIRA DE CARVALHO  
TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

Monografia apresentada como exigência parcial para obtenção do grau de bacharel, na área de concentração de Direito, à comissão julgadora da Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe.

Aprovada em \_\_\_\_/\_\_\_\_/\_\_\_\_

BANCA EXAMINADORA

---

Orientador Prof. Esp. Augusto César Leite de Resende  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

---

Prof. MSc. Pedro Durão  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

---

Prof. MSc. Sandro Luiz da Costa  
Faculdade de Administração e Negócios de Sergipe

À Deus e à minha família, eterna  
gratidão.

## **AGRADECIMENTOS**

Me encontro aqui com os meus olhos marejando, sem acreditar que estou escrevendo os agradecimentos da minha monografia, a qual representa o fechamento de um ciclo da minha vida e o recomeço de uma nova etapa. Como foi difícil chegar até aqui! Só eu sei os obstáculos que tive que enfrentar, mas estou muito próxima do momento mais esperado da minha vida: “a minha graduação”. E neste momento, sinto que com esforço e fé, nós, pessoas humanas, temos capacidade de conseguir tudo aquilo que queremos e desejamos, basta acreditar!

Agradeço inicialmente a Deus e a Nossa Senhora Aparecida, por ter me dado força e serenidade, para suportar os momentos difíceis que enfrentei durante a realização desta pesquisa.

A minha eterna e grata mãezinha, a minha irmã, e a todos os meus familiares, que sempre acreditaram no meu potencial.

A Flávio Rezende, por ter contribuído de forma tão especial para que este sonho se realizasse.

A todos os estagiários do Contencioso Fiscal da Procuradoria Geral do Estado-PGE/SE, em especial a Rhuan Machado e Saulo Nascimento, que se fizeram presentes nos momentos de dúvidas e finalização deste trabalho monográfico. Não poderia esquecer de mencionar aqui a importante compreensão e auxílio a mim conferido pelos Procuradores Dr. Augusto Melo e Dr<sup>a</sup>. Eugênia. A todos vocês, o meu muito obrigado!

A minha grande e mais nova amiga Adelaide, a qual foi fundamental na escolha desta pesquisa e a todos os meus amigos que estiveram presente durante toda a trajetória acadêmica.

Ao meu Prof. e Orientador Augusto César, por durante as aulas ministradas, proporcionar-me um amplo conhecimento da matéria de Direito Administrativo, e pela grande contribuição no desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso.

A Prof<sup>a</sup>. Hortência, pela sua paciência e dedicação.

Por fim, agradeço imensamente à FANESE por proporcionar a todos os seus alunos, professores competentes e dispostos a repassar a gama dos seus conhecimentos.

“Para enfrentar estes grandes desafios é preciso manter os fundamentos que nos garantiram chegar até aqui. Mas, igualmente, agregar novas ferramentas e novos valores. Na política é tarefa indeclinável e urgente uma reforma política com mudanças na legislação para fazer avançar nossa jovem democracia [...] aperfeiçoar as instituições, restaurando valores e dando mais transparência ao conjunto da atividade pública”.

Dilma Rousseff

## RESUMO

O presente trabalho versa sobre a Transparência Administrativa. Para este trabalho, adotou-se o método inicial hipotético-dedutivo, e o histórico enquanto método auxiliar. A princípio realizou-se uma reconstrução histórica da administração pública brasileira, dando especial ênfase às reformas administrativas. Em seguida passa-se à análise dos instrumentos garantidores da transparência administrativa, onde se destacam os princípios da publicidade e da motivação, bem como a lei de acesso à informação pública. A partir daí realiza-se um estudo da responsabilidade pelo descumprimento do preceito da transparência administrativa, perpassando a responsabilidade dos agentes públicos e a caracterização da improbidade administrativa. Concluindo-se que apesar da conquista advinda com a nova legislação de acesso à informação pública, a qual trouxe benefícios para aplicação dos mecanismos adotados para a transparência administrativa, será preciso fortalecer os mecanismos de integração entre a participação popular e os anseios do legislador constituinte, tarefa esta que deverá ser paulatinamente implementada com o objetivo de prestigiar a publicidade e a motivação dos atos estatais, com o intuito de assegurar o controle social, efetivando-se a democracia.

**PALAVRAS-CHAVE:** transparência administrativa; probidade e eficiência; lei n. 12.527/2011 – acesso à informação pública.

## RESUMEN

En este trabajo se trata de la transparencia administrativa. Para este trabajo fue adoptado como el método inicial el hipotético deductivo y el histórico como el método accesorio. Al principio hubo una reconstrucción histórica de la administración pública brasileña, con especial énfasis en las reformas administrativas. Luego, continuó con el análisis de los instrumentos garantes de la transparencia administrativa, donde se destacan los principios de publicidad y motivación, así como la ley de acceso a la información Pública. A partir de entonces llevó a cabo un estudio de la responsabilidad por el incumplimiento del precepto de la transparencia administrativa, pasando la responsabilidad de los oficiales, la identificación de los agentes pasivos y activos, la clasificación de los actos de mala conducta y sus penalidades consiguientes.

**PALABRAS CLAVE:** transparencia administrativa; probidad y eficiencia; ley n. 12.527/2011 – acceso a la información pública.



## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
1.1 Metodologia.....	11
<b>2 TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>12</b>
2.1 Evolução histórica da administração pública brasileira .....	12
2.2 Conceito e fundamentos .....	21
<b>3 INSTRUMENTOS DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>25</b>
3.1 Princípio da publicidade .....	25
3.2 Princípio da motivação.....	32
3.3 Lei n. 12527/2011 – lei de acesso à informação.....	36
3.3.1 Medidas adotadas para aplicação da lei nº 12.527/2011.....	43
<b>4 RESPONSABILIDADE PELO DESCUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA.....</b>	<b>45</b>
4.1 Responsabilidade administrativa dos agentes públicos .....	45
4.2 Improbidade administrativa .....	49
4.2.1 Elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa.....	51
4.2.1.1 Sujeito passivo .....	51
4.2.1.2 Sujeito ativo.....	52
4.2.1.3 Classificação dos atos de improbidade .....	53
4.2.1.4 Elemento subjetivo: dolo e culpa.....	55
4.2.1.5 Sanções .....	57
<b>5 CONCLUSÃO .....</b>	<b>60</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>62</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>68</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A transparência administrativa passou por diversas mudanças no decorrer da evolução administrativa no Brasil. O país atualmente vem buscando a aplicação efetiva dos seus instrumentos, com a finalidade de assegurar o controle social, isto é, garantir, à população, o direito de controlar os atos do poder público. Neste cenário, a fim de assegurar este direito, é imprescindível o conhecimento dos instrumentos garantidores da transparência, pois, somente os conhecendo, será possível um efetivo controle dos atos administrativos, de modo a construir uma administração proba e íntegra, tendente a consolidar os auspícios do legislador constituinte.

O presente trabalho delimitou-se em apresentar as nuances da transparência administrativa, em especial os instrumentos garantidores do seu exercício, bem como a análise das medidas adotadas pelo Poder Público quanto à aplicabilidade dos instrumentos instituídos pela Lei 12.527/2011, editada com o intuito de assegurar, à população, o acesso às informações públicas e, principalmente, quanto à responsabilização pelo seu descumprimento.

O trabalho justificou-se pela necessidade de abordar os instrumentos capazes de efetivar o exercício da garantia da transparência administrativa pela população, suscitando o questionamento de como estes instrumentos estariam sendo disponibilizados à sociedade e como por ela seriam utilizados para o exercício do controle social.

A relevância jurídica deste estudo se verifica na discussão do que vem a ser transparência administrativa, ao passo que busca demonstrar os principais instrumentos adotados pelo Poder Público em geral para garantir o seu exercício, e, sobretudo os meios que se poderão servir os cidadãos para obter as informações referentes ao exercício da atividade pública. Assim, a pesquisa será relevante para atender a população, dentre outras coisas, primeiro, para uma real compreensão do que significa transparência administrativa; segundo, para demonstrar os instrumentos que viabilizarão o exercício da transparência dos atos administrativos; por fim, para fornecer os caminhos para o efetivo controle social.

Neste íterim, a pesquisa servirá como instrumento de consulta para a população de forma que a mesma tenha ciência dos meios disponíveis para se obter informações públicas, posto que, trata-se de um meio tendente a viabilizar o controle

popular sobre a coisa pública, corolário da cidadania. Deste modo, a pesquisa poderá contribuir para a população quanto ao controle dos atos do Poder Público, principalmente quanto aos atos governamentais.

As questões norteadoras deste trabalho monográfico destacam-se com as seguintes inquirições: O que vem a ser Transparência Administrativa? Quais os instrumentos adotados para a efetividade da Transparência Administrativa? Quais as responsabilidades impostas à administração pública e a seus agentes pelo descumprimento da transparência dos atos administrativos?

O trabalho tem como objetivo geral a ponderação da transparência administrativa. Tem como propósito, ainda, demonstrar os instrumentos atualmente garantidores do acesso à informação pública, disponíveis a toda sociedade, a fim de que esta possa exercer o dever de fiscalização do poder público. Nessa perspectiva, os objetivos específicos visam: estabelecer no que consiste a transparência administrativa; esclarecer os instrumentos adotados para garantir o acesso à transparência dos atos públicos, além de determinar as responsabilidades aplicadas à Administração Pública e a seus agentes pelo descumprimento do dever constitucional da transparência administrativa.

Diante das questões supracitadas, buscou-se neste trabalho de conclusão de curso fazer um estudo sintético do tema em questão, subdividindo-o em cinco capítulos.

No primeiro deles, fora feita uma breve Introdução com o escopo de apresentar o tema desenvolvido, pontuando a sua delimitação, seu problema, suas relevâncias jurídica e social, seus objetivos geral e específico, como também suas questões norteadoras.

Já no segundo capítulo, pretendeu-se desenvolver um estudo da evolução histórica referente às alterações dos regimes adotados no Brasil quanto à sua administração, assim como o tratamento que lhe foi dado em cada época, destacando-se o regime patrimonialista e as reformas burocrática, desenvolvimentista e gerencial. Além disso, buscou-se realizar uma análise conceitual da transparência administrativa com enfoque na norma constitucional.

O capítulo terceiro abordou os instrumentos da transparência administrativa, enfatizando os princípios da publicidade e da motivação e a lei de acesso à informação pública, que para este trabalho são considerados como de maior relevância para a efetividade da transparência dos atos administrativos.

O capítulo seguinte versou a respeito das responsabilidades pelo descumprimento da transparência administrativa, abordando que a não observância do dever de prestar informações com presteza, eficiência e lealdade pela administração pública e por seus agentes poderá ensejar na aplicabilidade da responsabilidade administrativa e/ou improbidade administrativa, institutos sobre os quais se dará ênfase às suas peculiaridades.

O último capítulo traz a conclusão obtida com o presente trabalho.

*Ex positis*, passa-se a analisar minuciosamente a temática proposta.

## 1.1 Metodologia

Este estudo contemplou-se em sua análise, o método hipotético-dedutivo, que para Lakatos “se inicia pela percepção de uma lacuna nos conhecimentos acerca da qual fórmula hipóteses e pelo processo de inferência dedutiva”.<sup>1</sup> Além dos métodos de procedimento, sendo eles histórico e monográfico, também foram utilizadas técnicas de levantamento, seleção bibliográfica, fichamento, análise comparativa e interpretação das normas<sup>2</sup>, havendo primeiramente uma explanação sobre a aplicação da transparência administrativa, e, ao final, demonstrando a ineficácia dos instrumentos do tema em tela.

A abordagem fora qualitativa, que facilitou o trabalho de descrever a complexidade de determinado problema<sup>3</sup>.

Como tipo de pesquisa, recorreu-se ao modelo de levantamento bibliográfico, com base em consultas a diversas fontes secundárias e suas teorias, as quais foram introduzidas, explicadas e comentadas no decorrer da monografia, sendo expostas de forma organizada os diversos conhecimentos sobre o assunto. Quanto aos recursos documentais, buscou-se ainda, a legislação e a jurisprudência.

---

<sup>1</sup>LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos**. 6 ed. 7 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006, p. 106.

<sup>2</sup>HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito – como elaborar o trabalho de conclusão de curso (TCC)**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006, p. 81.

<sup>3</sup>OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Metodologia científica aplicada ao direito**. São Paulo: Thomson, 2002, p. 192.

## 2 TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

### 2.1 Evolução histórica da administração pública brasileira

O Brasil foi administrado por um regime patrimonialista até meados do século XIX, regido por um quadro de administradores totalmente senhoriais, ocasião em que preponderava a crença, a santidade de ordens e os poderes ilimitados, que representavam a autoridade. Além disso, muitos dos administradores se valiam dos companheiros ou súditos, no momento da escolha ou seleção para determinado cargo, predominando os critérios de afetividade, lealdade e confiança<sup>4</sup>.

Nesse período, o patrimônio público era confundido com o patrimônio privado<sup>5</sup>, isto é, uma administração típica dos Estados pré-capitalistas, em que não havia a exata noção entre o patrimônio público e aquele pertencente ao administrador, configurando-se um regime democrático imperfeito, em razão das práticas clientelistas<sup>6</sup>.

Na perspectiva de Raimundo Faoro, o patrimonialismo absorveu o capitalismo, aproveitando-se de suas técnicas, indústrias, empresas e grandes mercados, promovendo ao mesmo tempo o desenvolvimento por meio do poder político, entretanto, manteve as concessões e os privilégios<sup>7</sup>.

Nesta época, os cargos públicos eram de propriedade da nobreza burocrática ou estavam nas mãos dos novos burocratas. A remuneração destes cargos era realizada com feudos ou prebendas<sup>8</sup>. Neste momento, predominava no Brasil o nepotismo e o empreguismo, que constituíam a norma e o Estado era entendido como propriedade do Rei<sup>9</sup>.

---

<sup>4</sup>BARBOSA, Sandra Pires. Direito à informação e controle social da Atividade Econômica. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/2078/direito-a-informacao-e-controle-social-da-atividade-economica>>. Acesso em: 15 set. 2012.

<sup>5</sup>PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHAWARZ, Letícia (Orgs.). **Uma reforma gerencial administrativa no Brasil: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma gerencial administrativa brasileira no limiar do século XXI**. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p. 23.

<sup>6</sup>\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2 ed. São Paulo: ed. 34, 2011; Brasília: ENAP, 1998, p. 47.

<sup>7</sup>FAORO, Raymundo. **Os donos do poder: formação do Patronato Político Brasileiro**. São Paulo: Globo, 2007, p. 30.

<sup>8</sup>COSTA, Frederico L. **Condicionantes da reforma do estado no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/gapi/CostaCondicionantesdaReformadoEstado.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

<sup>9</sup>Id Ibid., nota 5, p. 23.

Desde meados dos anos 1930, o Brasil vem sofrendo diversas reformas para garantir uma administração condizente à de um país soberano e democrático. Dentre estas reformas estão a burocrática, a desenvolvimentista e a gerencial, sendo esta última aplicada até os dias atuais.

Historicamente falando, com a necessidade de distinguir o interesse público do privado, bem como o político do administrador, na década de 1930, o governo de Getúlio Vargas promoveu a primeira reforma, chamada Reforma Burocrática, orientada por Mauricio Nabuco e Luís Simões Lopes, representantes do governo.<sup>10</sup>

De acordo com os ensinamentos do doutrinador e Ex-ministro Pereira, a reforma burocrática teve início em 1936, com a criação do Conselho Federal do serviço público civil, que se consolidou quando se transformou no Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP), firmando os princípios centralizadores e hierárquicos da burocracia clássica.<sup>11</sup>

Pereira aponta que a atuação do DASP, nessa fase burocrática, “esteve principalmente voltada para a elaboração, aprovação e implementação de um novo Plano de Classificação de Cargo [...] sendo, portanto, um órgão central de pessoal, material, orçamentos, organizações e métodos [...]”.<sup>12</sup>

Ainda segundo o aludido autor, a reforma burocrática tinha como “[...] fundamento principal um corpo profissional de funcionários, promoções baseadas em mérito e tempo de serviço e uma definição legal rígida de objetivos e meios para alcançá-los [...]”.<sup>13</sup>

A Administração Burocrática concretizou-se através dos princípios da profissionalização, organização em carreira, hierarquia funcional, impessoalidade, formalismo, isto é, com procedimentos rígidos para seleção de pessoal, celebração de contratos e para o exercício de controle, a fim de combater a corrupção e o nepotismo.<sup>14</sup> Conforme os ensinamentos do doutrinador Chiavenato:

A burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos (fins)

---

<sup>10</sup>Id Ibid., nota 5, p. 24.

<sup>11</sup>Id Ibid., p. 171.

<sup>12</sup>Id Ibid., p. 164.

<sup>13</sup> Id. Ibid., nota 5, p. 22-23.

<sup>14</sup>PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002, p. 42.

pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos [...].<sup>15</sup>

Nesse sentido, Chiavenato expõe o posicionamento de que Weber:

[...] notou a proliferação de organizações de grande porte no domínio religioso (a Igreja), no educacional (a Universidade), e no econômico (as grandes empresas), que adotaram o tipo burocrático de organização, concentrando os meios de administração no topo da hierarquia e utilizando regras racionais e impessoais, visando à máxima eficiência [...].<sup>16</sup>

Ressalta-se ainda, que segundo Weber sobreleva três fatores para a configuração do desenvolvimento da burocracia:

- **Desenvolvimento da economia monetária:** a moeda assume o lugar da remuneração, permitindo o pagamento dos funcionários em espécie, dando lugar a centralização da autoridade e o fortalecimento da administração burocrática;
- **Crescimento quantitativo e qualitativo das tarefas administrativas do Estado Moderno:** somente este tipo de organização burocrática poderia arcar com a complexidade das tarefas;
- **Superioridade técnica – termos de eficiência – do tipo burocrático de administração:** funcionou como uma autonomia interna para a sua prevalência.<sup>17</sup>

Em síntese, a administração pública burocrática teve como aspectos positivos os conceitos de profissionalização, de carreira, de hierarquia funcional, impessoalidade e formalismo, concretizando-se em um domínio racional-legal<sup>18</sup>.

Pereira aponta como os aspectos positivos o posicionamento de Warlich (1984):

A pretensão de realizar demasiado em pouco tempo, sendo uma reforma, concomitantemente, global, e imediata; a ênfase exagerada no controle; a forte centralização no DASP e pelo DASP; e a estrita observância de normas gerais e inflexíveis [...].<sup>19</sup>

<sup>15</sup>CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000, p. 304.

<sup>16</sup> Id. Ibid., p. 308.

<sup>17</sup> Id. Ibid., p. 310.

<sup>18</sup>KLERING, Luis Roque. et al. **Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. Revista Acadêmica da FACE.** Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/8231/5903>>. Acesso em: 03 out. 2012.

<sup>19</sup>Idem nota 6, p. 165-166.

Em contrapartida, surgem os pontos negativos, uma vez que o controle, que era o balizador do poder do Estado, passou a ser para a própria administração, afastando a missão primordial, ou seja, servir a sociedade, passando a predominar a ineficiência, a autorreferência, o que impossibilitava o retorno dos serviços para os cidadãos.<sup>20</sup>

Chiavenato trata esses pontos negativos como “disfunções da burocracia”. Dentre elas, estão o excesso de formalismo e de papelório, internalização das regras e apego aos regulamentos, resistência a mudanças, dificuldades no atendimento a clientes e conflitos com o público, dentre outras disfunções.<sup>21</sup>

Para o doutrinador supracitado, as disfunções:

[...] impedem a mudança, a inovação e a criatividade [...], uma vez que, [...] residem no fato de que a burocracia não leva em conta a chamada organização informal que existe em todo tipo de organização humana, nem se preocupa com a variabilidade humana (diferenças individuais entre as pessoas) que introduz variações no desempenho das atividades organizacionais. Em face da exigência de controle que norteia toda a atividade organizacional é que surgem as consequências imprevistas da burocracia.<sup>22</sup>

Entretanto, em razão da administração burocrática ter a finalidade de combater o patrimonialismo, um regime de coronelismo, e por ser inserida no período em que iniciava a democracia na administração do país, era natural que houvesse controles rigorosos e procedimentais, tendo em vista a desconfiança de tudo e de todos.<sup>23</sup>

Contudo, a administração pública burocrática no Brasil não se completou, tendo em vista que os seus princípios rígidos e as suas normas gerais inflexíveis impediam a mudança na administração do país, bem como a eficiência na prestação do serviço público. Todavia, alguns de seus princípios continuaram a vigorar no sistema da administração pública brasileira.<sup>24</sup>

Em 1967, durante o regime militar, fora reconhecida uma nova reforma administrativa, com a edição do Decreto-Lei de nº 200/67, chamada de Reforma

---

<sup>20</sup>KLERING et al, Op. Cit.

<sup>21</sup>CHIAVENATO, Op. Cit., p. 318.

<sup>22</sup>Id Ibid., p. 322.

<sup>23</sup>Id Ibid., nota 5, p. 23.

<sup>24</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 167.



Desenvolvimentista.<sup>25</sup> Esta reforma foi introduzida como um marco na tentativa da superação da rigidez burocrática, sendo ponderada como um primeiro momento da administração gerencial no Brasil.<sup>26</sup>

Com a reforma supramencionada, através do Decreto-Lei nº 200/67, buscava-se realizar:

[...] a transferência de atividades para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, a fim de obter-se maior dinamismo operacional por meio da descentralização funcional. Instituíram-se, como princípios de racionalidade administrativa, o planejamento e o orçamento, o descongestionamento das chefias executivas superiores (visando a desconcentrar e descentralizar), a tentativa de reunir competência e informação no processo decisório, a sistematização, a coordenação e o controle.<sup>27</sup>

Para Pereira, na reforma desenvolvimentista, por meio da flexibilização, “[...] buscava-se uma maior eficiência nos serviços e nas atividades econômicas do Estado e fortalecia-se a aliança política entre altos escalões da tecnoburocracia estatal, civil e militar e a classe empresarial [...]”.<sup>28</sup>

Entretanto, as contratações de empregados celetistas sob o regime privado de contratação de trabalho nas unidades da administração indireta, dentre outras medidas, sobrevieram as consequências indesejadas, que fizeram renascer as práticas patrimonialistas e fisiológicas, em razão da ausência da realização de concurso público e desenvolvimento de carreira dos administradores de alto nível. Todavia, em 1985, a reforma ora em questão fora anulada, em virtude da falta de contrato de gestão e indicadores de desempenho, da falta de importância ao núcleo estratégico do Estado, bem como por ter sido iniciada no regime militar.<sup>29</sup>

Posteriormente à reforma desenvolvimentista, adveio o regime democrático, chamado de Nova República. Entretanto, nesse período houve uma grande crise no país, em que os salários e os gastos públicos aumentavam; continuava o modelo de substituições de importações; houve o fracasso do Plano Cruzado; eram ausentes meios eficazes de controle por parte da sociedade brasileira, dentre outros fatores, que ao invés de trazerem o reajuste e a reforma para o país, trouxeram um retrocesso à política populista e patrimonialista. Nesse

<sup>25</sup>Id Ibid., p. 168.

<sup>26</sup>KLERING et al (Op. Cit., [n. p.]).

<sup>27</sup>KLERING et al (Op. Cit., [n. p.]).

<sup>28</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 172.

<sup>29</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 172.

sentido, ressalte-se que a administração não percebia “[...] que no momento o que o país necessitava era de uma verdadeira reforma na administração pública [...]”.<sup>30</sup>

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, deu-se início a uma administração centralizada, hierárquica e rígida, em que toda a prioridade recaiu sobre a administração direta, e não sobre a indireta, pondo fim à administração arcaica e extremamente burocrática<sup>31</sup> que prevalecia até então.

Entretanto, apesar da promulgação da Carta Magna, a população sentia a ausência de uma reforma que apresentasse mudanças, observando que apenas surgia uma administração burocrática clássica, que continuava, por meio da descentralização, o clientelismo.<sup>32</sup>

Em razão dos questionamentos da coletividade, a Constituição adotou um regime jurídico único, passando a tratar todos os funcionários da administração pública de forma igualitária, garantindo diversos privilégios para os servidores públicos, como também implantou um sistema de aposentadoria com remuneração integral, independentemente do tempo de serviço.<sup>33</sup>

Todavia, vários desses privilégios foram reconhecidos como pontos negativos para a administração pública, tendo em vista que majorava os custos da previdência estatal, como também demonstrava a forma contínua do clientelismo<sup>34</sup>.

Contudo, segundo o posicionamento de Pereira:

O retrocesso burocrático da Constituição de 1988 foi uma reação ao clientelismo que dominou o país naqueles anos, mas também foi uma afirmação de privilégios corporativistas e patrimonialistas incompatíveis com o *ethos* burocrático.<sup>35</sup>

Os anos de 1990 trouxeram consigo a crise fiscal do Estado, a qual incentivou, no governo Collor, a Reforma Gerencial, que visava o gerenciamento da economia do país.

Todavia, a reforma supramencionada somente foi consolidada em 1995, com o Governo de Fernando Henrique Cardoso, sob o regime democrático, comandada pelo ex-ministro Luiz Carlos Bresser Pereira, que foi o primeiro a

<sup>30</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 176 e 168.

<sup>31</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 5, p. 30 e 31.

<sup>32</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 175.

<sup>33</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 175/176.

<sup>34</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p.100.

<sup>35</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 177.

observar que a administração pública mundial passava por mudanças, e que estas eram também necessárias no Brasil.<sup>36</sup>

#### A Reforma Gerencial estava

[...] voltada para a afirmação da cidadania no Brasil, por meio da adoção de formas modernas de gestão no Estado Brasileiro, que possibilitava se a atender de forma democrática e eficiente as demandas da sociedade [...].

Com base na perspectiva de Bresser Pereira, a Reforma Gerencial só alcançaria a sua finalidade, ou seja, a eficiência dentro da administração do Estado, se tivesse apoio do controle democrático, os quais são apresentados pelo controle social, controle da imprensa e da opinião pública e o controle da oposição política.<sup>37</sup>

A Reforma Gerencial obteve como documento fundamental o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, que teve início em setembro de 1995, com a finalidade de especificar as instituições e determinar a implantação dos seus objetivos para uma administração pública Gerencial Democrática.<sup>38</sup>

Segundo Pietro, no Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, quanto às atividades-fim da administração pública, prevaleceram quatro setores de atuação do Estado, sendo eles: núcleo estratégico, atividades exclusivas, serviços não exclusivos e setor de produção de bens e serviços para o mercado.<sup>39</sup>

O núcleo estratégico representava uma cobrança dos órgãos do governo para o cumprimento das leis e políticas públicas, por intermédio de uma administração moderna, compreendendo a realização de concursos públicos anuais, programas de educação e políticas de carreiras. Já o setor das atividades exclusivas representava as atividades que somente poderiam ser exercidas pelo Estado, com o objetivo de manter os poderes de fiscalização, fomentação e regulamentação. O setor dos serviços não exclusivos, por sua vez, representava a atuação do Estado juntamente com as organizações privadas ou públicas não estatais. E o setor de

---

<sup>36</sup>ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005)>. Acesso em: 03 out. 2012.

<sup>37</sup>ABRUCIO, Op. Cit.

<sup>38</sup>PIETRO, Op. Cit., p. 44.

<sup>39</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 14, p. 44.

serviços não exclusivos representava a atuação das empresas, com a finalidade de abranger a eficiência e a qualidade dos serviços públicos.<sup>40</sup>

Afirma ainda Pietro que para conseguir determinadas finalidades é necessário a presença dos objetivos globais da reforma, dentre os quais se destacam:

[...] aumentar a governança do Estado, ou seja, a capacidade administrativa de governar com efetividade e eficiência, voltando à ação dos serviços do Estado para o atendimento dos cidadãos; limitar a ação do Estado àquelas funções que lhe são próprias [...]; transferir da União para os Estados e municípios as ações de caráter local [...].<sup>41</sup>

Todos esses objetivos preocupam-se em garantir a eficiência da Administração Pública voltada para o cidadão e uma sociedade democrática.<sup>42</sup>

Importante ressaltar que a reforma gerencial é democrática, social-democrática e social-liberal. Democrática porque incidia de um regime democrático, que através deste haveria a delegação da autoridade bem como o controle dos resultados; social-democrática, porque visava garantir os direitos sociais através dos instrumentos gerenciais, não apenas democráticos, mas também eficientes; e social-liberal, porque acreditava no mercado como fonte de recursos.<sup>43</sup>

Na posição de Maluf, a democracia pode ser entendida sob dois sentidos, formal e substancial, sobre o que expõe:

Em sentido formal ou substancial, democracia é um sistema de organização pública em que a direção geral dos interesses coletivos compete à maioria do povo, segundo convenções e normas jurídicas que assegurem a participação efetiva dos cidadãos na forma do governo. E o que se traduz na fórmula clássica: *todo poder emana do povo e em seu nome será exercido* [...].<sup>44</sup>

Na premissa de Pereira, a democracia é exercida:

Quando o cidadão luta por seus direitos civis, políticos e sociais, ele o faz como membro de uma sociedade cujos interesses coletivos ele sabe que estão acima de seus interesses particulares. Assim a ideia de uma cidadania plena se completa quando acrescentamos aos direitos civis,

<sup>40</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 14, p. 44-45.

<sup>41</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 14, p. 45

<sup>42</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 14, p. 42.

<sup>43</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 18.

<sup>44</sup>MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 299.

políticos e sociais os direitos republicanos [...], os direitos republicanos fundamentais: o direito ao patrimônio ambiental, o direito ao patrimônio histórico-cultural, e o direito ao patrimônio econômico público, ou seja, a *res publica* estrito senso ou coisa pública [...].<sup>45</sup>

Destarte, os objetivos principais da reforma gerencial eram garantir os interesses da sociedade; o patrimônio público; utilizar os recursos escassos dos contribuintes, afirmando o direito de cidadania à *res publica* por meio do regime democrático e recorrendo principalmente ao controle social, que é um instrumento de eficiência administrativa, bem como um elemento de asseveração democrática dos direitos da cidadania.<sup>46</sup>

Para Pietro, a reforma gerencial buscava a eficiência na administração pública visando restringir os custos econômicos e elevar a qualidade dos serviços de que o cidadão fosse o principal beneficiário. Assim, a administração passou a ter como base, os valores da eficiência e da qualidade na prestação dos serviços públicos, com o intuito de alcançar o desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações, bem como a relevância da autonomia do administrador na gestão de recursos humanos, matérias e financeiros, objetivando dar maior eficiência ao serviço público e a cobrança posterior do resultado, através da participação dos cidadãos.<sup>47</sup>

Nesse sentido, preconiza a aludida autora que na administração gerencial conserva-se ainda princípios da administração burocrática, dentre eles, a admissão segundo critérios de mérito, a organização de carreira, a avaliação de desempenho e o treinamento sistemático.<sup>48</sup>

Cabe destacar que a reforma gerencial demonstrou uma estabilização no ajuste fiscal brasileiro, como também consolidou a existência de um país com um serviço público moderno, profissional e eficiente, voltado para o atendimento das necessidades dos cidadãos.

Portanto, pode-se afirmar que a reforma gerencial teve o objetivo de garantir a economicidade, a transparência, a publicidade, bem como o combate à corrupção, possibilitando a atuação de uma administração eficiente, ágil, rápida e pronta para atender as necessidades do cidadão, modificando um regime político de

---

<sup>45</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 86.

<sup>46</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 153.

<sup>47</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 14, p. 42-43.

<sup>48</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 14, p. 43.

autoritarismo para um regime democrático,<sup>49</sup> características que se mantêm até os dias atuais.

Consoante todas as reformas supramencionadas, é notório que no Brasil a democracia firmou-se por meio da reforma gerencial, que garantiu a aplicação dos direitos do cidadão, bem como a eficiência no serviço público, visando alcançar a produção de resultados e a fiscalização por meio do controle social, possibilitando a transparência dos atos do governo e de toda administração pública.

Contudo, verifica-se que embora vigore no País a reforma gerencial, adota-se ainda alguns preceitos da reforma burocrática e patrimonialista, como pode ser observado na centralização do poder, bem como na estrutura hierárquica funcional. No entanto, a reforma gerencial, possibilita uma maior efetividade no que versa sobre a transparência nos atos do governo, pela adoção de vários instrumentos regulatórios, que, dentre estes, se destaca a atuação do direito ao acesso às informações, tanto pessoais como do poder público, apresentando, destarte, um avanço no sistema brasileiro.

## 2.2 Conceito e fundamentos

A doutrina brasileira expressa que a transparência administrativa é um direito garantido a todos os cidadãos como forma de viabilizar o acesso às informações públicas, bem como de fiscalizar os atos do poder público, com a finalidade de impedir a corrupção e controlar a gestão administrativa. Segundo o posicionamento de Martins Junior, a transparência administrativa é um princípio vinculado ao Estado Democrático de Direito, que busca, além da opção dos governantes, proporcionar uma efetiva democracia, através da visibilidade do uso do poder, adotando, portanto, a existência de um princípio da transparência administrativa, aliado pelos subprincípios da publicidade, moralidade e participação popular.<sup>50</sup>

O autor supracitado considera a transparência administrativa como alicerce da moderna Administração Pública, em razão do “acesso à informação e

---

<sup>49</sup>PINTO, Judicael Sudário. **Curso à distância controle social das contas públicas**: transparência e controle social na Carta Maior. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/site/arquivos/servicos/downloads/2010/cursocontrolesocial/tcm-04.pdf>>. Acesso em: 18 de Set. de 2012.

<sup>50</sup>MARTINS JUNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 25.

pela participação na gestão da coisa pública, diminuindo os espaços reservados ao caráter sigiloso da atividade administrativa [...]”.<sup>51</sup>

Ancorado nestas bases é notório que a transparência decorreu do sistema da democracia que vem garantindo, dentre outros direitos, o direito da coletividade ter acesso aos atos do poder público, sobretudo prevalecendo como regra o acesso às informações, impondo como exceção o segredo.

O acesso às informações, a transparência dos atos do governo, a acessibilidade do cidadão aos comportamentos administrativos, tudo isso é pressuposto do controle social que, na visão de Pereira, é um direito subjetivo do cidadão, com o intuito de realizar o controle de toda a gestão administrativa, visando garantir uma eficiência nos serviços prestados pelo mesmo.<sup>52</sup> Além disso, por intermédio do controle social, surge a necessidade de garantir aos indivíduos o acesso às informações, pois não haveria possibilidade de haver o controle do governo pelo cidadão se estes não dispusessem de informações.<sup>53</sup>

Irrefutável que “quanto mais bem informada a população, terá ela melhores condições de exercer controle sobre a atuação de seus administradores [...]”, pois a informação garante a efetividade do controle social, que, para ser efetivo, deverá os administrados auferir todo tipo de informação, tanto através da mídia e outras fontes, como também através das informações existentes e arquivadas em repartições dos órgãos públicos.<sup>54</sup>

Para Meirelles, o “controle em tema de Administração Pública é a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.<sup>55</sup> Verifica-se que, pelo controle social, o cidadão possui o direito subjetivo de fiscalizar e controlar os atos da gestão administrativa,<sup>56</sup> sendo também exercido como ponto positivo para os governantes demonstrarem os mecanismos utilizados no exercício e na prática dos projetos administrativos, garantindo uma transparência do poder público para o público e/ou acessibilidade às informações.<sup>57</sup>

---

<sup>51</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 30.

<sup>52</sup>PEREIRA, Op. Cit. nota 6, p. 151.

<sup>53</sup>BARBOSA, Op. Cit.

<sup>54</sup>BARBOSA, Op. Cit.

<sup>55</sup>MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995, p. 146.

<sup>56</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 55.

<sup>57</sup>BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 17 reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987, p. 86.

Martins Junior considera que o princípio da transparência administrativa tem como principal efeito garantir a viabilização dos direitos fundamentais, previstos na Constituição de 1988. Dentre estes direitos, destacam-se a liberdade de consciência, expressão e manifestação de pensamento (art. 5º, IV e IX), em virtude do dever de publicidade e pelo direito de acesso à informação pública, como projeção do direito de se informar (art. 5º, XIV, e 37), mediante certidão, *habeas data* e motivação (art. 5º, XXXIII, XXXIV e LXXII); e do direito de informar aos órgãos públicos, através do direito de petição (art.5º, XXXIV) e do direito de participação no processo administrativo e/ou tomada de decisões (art. 5º, LV, 194, VII, 198, III, 204, II, e 206, VI), formalizando o direito da quarta geração.<sup>58</sup>

É, sobretudo, importante salientar que apesar das controvérsias doutrinárias acerca da existência dos direitos fundamentais da quarta geração, Paulo Bonavides considera a transparência pública como um desses direitos, *in verbis*: “são direitos da quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta do futuro, em sua dimensão de máxima universalidade [...]”.<sup>59</sup>

Nesse passo, a transparência não é um instrumento, ela proporciona o andamento dos instrumentos da legalidade, eficiência, impessoalidade, enquanto que a participação popular, publicidade, motivação, processo administrativo e acesso consolidam a mesma, em razão de garantirem tanto a informação ao público, como também a colaboração deste, possibilitando a publicidade das decisões concretizadas<sup>60</sup>.

Martins Junior aponta que:

[...] a transparência administrativa instrumentaliza-se pela publicidade, pela motivação, pela participação popular, nas quais os direitos de acesso, de informação, de um devido processo legal articulam-se como forma de atuação [...] cumpre função instrumental ao bom funcionamento administrativo e à garantia dos direitos dos administrados, pela visualização da observância dos parâmetros da legalidade, moralidade, impessoalidade, razoabilidade, eficiência, proporcionalidade, imparcialidade etc. Como círculo virtuoso o conhecimento do fato (acesso, publicidade) e de suas razões (motivação) permite o controle, a sugestão, a defesa, a consulta, a deliberação (participação).<sup>61</sup>

<sup>58</sup>Op. Cit., p. 57.

<sup>59</sup>BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

<sup>60</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 39-40.

<sup>61</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 40.



Destarte, o princípio da transparência vem se concretizando através da extensão da publicidade dos atos da administração, da motivação da prática da gestão administrativa, bem como da participação dos administrados,<sup>62</sup> e sendo, portanto, o balizador das regras do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea a, CRFB/88), direito de certidão (art. 5º, inciso XXXIV, alínea b, CRFB/88), e o direito à informação (art. 5º, inciso XXXIII, CRFB/88), que possibilitam o controle jurisdicional da transparência.<sup>63</sup>

---

<sup>62</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 52.

<sup>63</sup>TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Curso à distância controle social das contas públicas:** transparência e controle social na Carta Maior. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/site/arquivos/servicos/downloads/2010/cursocontrolesocial/tcm-04.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2012.

### 3 INSTRUMENTOS DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

O princípio da transparência administrativa é regido por diversos instrumentos do direito, porém, serão enfatizados os princípios da publicidade e da motivação e a Lei de Acesso à Informação Pública, que para este trabalho são considerados como de maior relevância para a efetividade da transparência dos atos administrativos.

#### 3.1 Princípio da publicidade

O princípio da publicidade se afirma como instrumento da transparência administrativa, em virtude do dever dos administradores de publicar todos os atos da administração pública, visando garantir a todos os cidadãos o acesso à informação, o controle e a fiscalização dos atos administrativos, assegurando, portanto, o Estado democrático de direito, no qual o poder reside no povo (art.1º, paragrafo único, da CRFB).

O princípio supracitado está insculpido no art. 37, *caput*, da Carta Magna, *in verbis*:

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 [...].

Silva classifica o princípio da publicidade como princípio administrativo por entender que “[...] o Poder Público, por ser público, deve agir com a maior transparência possível, a fim de que os administrados tenham, a toda hora, conhecimento do que os administradores estão fazendo [...]”.<sup>64</sup>

Gasparini adota o aludido princípio como fonte de obrigatoriedade da publicação dos atos, contratos e outros instrumentos realizados pela Administração Pública, esteja esta na função direta, indireta ou fundacional, com o objetivo de dar

---

<sup>64</sup>SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo**: revista, atualizada da reforma constitucional (até a Emenda Constitucional n. 48 de 10.8.2005). 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 669.

conhecimento ao cidadão, como também garantir o controle e a produção dos seus efeitos.<sup>65</sup>

Nesse sentido, o Justin Filho nos explica que:

O princípio da publicidade impõe que todos os atos de procedimento sejam previamente levados ao conhecimento público, que a prática de tais atos se faça na presença de qualquer interessado e que o conteúdo do procedimento possa ser conhecido por qualquer um.<sup>66</sup>

A publicidade promove à evidência a democracia, que impõe que o governo é do povo, necessitando, portanto, que o povo tenha conhecimento das efetivações dos atos concretizados pelas repartições públicas, a fim de que possa controlar a moralidade, legalidade e eficiência dos atos administrativos.<sup>67</sup> Desse modo, a transparência é algo imprescindível para a sociedade, pois “propicia a todos os cidadãos um meio de fiscalização da atividade estatal”,<sup>68</sup> assegurando de forma ampla o controle por toda a coletividade.<sup>69</sup>

Convém notar que a obrigatoriedade da publicidade das atividades administrativas arcadas pelos recursos públicos, isto é, pelos rendimentos dos cidadãos, reprime a atuação clandestina e ilícita, interligando a satisfação de toda a coletividade, e possibilitando ao administrador resgatar a sua credibilidade perante toda a sociedade.<sup>70</sup>

Segundo Justin Filho, o princípio ora em comento exerce duas funções: a função de garantir o acesso a todos sobre as informações das ações e omissões praticadas pelos agentes dos estados e também dos não estatais; e a função de assegurar o conhecimento a qualquer pessoa, sendo um desincentivo para a prática de atos ilegais, pois estes serão revelados para todos.<sup>71</sup>

Nesse sentido, pode-se afirmar que a publicidade institui um dos meios de conhecimento de atuação das atividades públicas, possibilitando o

<sup>65</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007, p. 7.

<sup>66</sup> JUSTIN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed., rev. ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012, p. 309.

<sup>67</sup> FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p.112.

<sup>68</sup> FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Princípios da administração pública: moralidade, legalidade, publicidade, motivação**: art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Bauru/SP: Edpro, 1995, p. 94.

<sup>69</sup> MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 94.

<sup>70</sup> MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 58 e 59.

<sup>71</sup> Op. Cit., p. 309.

domínio, apuração e reforma da administração pública, pelo contato com os administrados.<sup>72</sup>

Faz-se mister demonstrar que o princípio da publicidade também garante o controle da eficácia dos atos administrativos, uma vez que estes só produzirão efeitos com a sua publicação, pois ninguém é obrigado a cumprir um ato se o desconhece (art. 5º, inciso II, da CF/88).<sup>73</sup>

No entanto, tal posicionamento atribui divergência doutrinária, uma vez que, para a doutrina tradicional a publicidade é elemento de validade para o ato, enquanto que a doutrina moderna deverá ser observada os requisitos da lei aplicada.<sup>74</sup>

A publicidade representa ainda a contagem de prazo para aquele que cometeu um determinado ato, a fim de que possa exercer o seu direito de defesa, devendo, para tanto, ser notificado, pois ninguém pode se defender de algo que desconhece.

Martins Junior expõe que a publicação abrange tanto os atos de efeito externo ou interno, classificando como efeito externo a publicação, e, quanto ao efeito interno, a comunicação e a notificação.<sup>75</sup> Portanto, são os atos internos aqueles que produzem efeitos na própria Administração, enquanto que o ato externo alcança efeitos para pessoa diversa da repartição pública.<sup>76</sup>

Meirelles amplia os atos de efeitos externos:

[...] considerando todas as providências administrativas que, embora não atingindo diretamente o administrado, devam produzir efeitos fora da repartição que as adotou, como também as que onerem a defesa ou o patrimônio público, porque não podem permanecer unicamente na intimidade da administração, quando repercutem nos interesses gerais da coletividade [...].<sup>77</sup>

Neste contexto, pode-se afirmar que o princípio da publicidade assegura a publicação dos atos gerais e individuais, possibilitando a legitimidade e a moralidade na gestão pública dos bens e dinheiro públicos, vez que, todos têm o

---

<sup>72</sup>JUSTIN FILHO, Op. Cit., p. 59.

<sup>73</sup>MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010, p. 39.

<sup>74</sup>Ibidem, nota 9, p. 40.

<sup>75</sup>Op. Cit., p. 55.

<sup>76</sup>FURTADO, Op. Cit., p. 114.

<sup>77</sup>MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 25 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2000, p. 88.

direito de conhecer e controlar os atos do poder público, eliminando o caráter sigiloso, o qual não apenas prejudicaria o povo, mas também aquele que tem interesse direto na prestação. Some-se a isso o fato de assegurar os atos individuais por meio de editais, notificações, intimações, comunicações, atos constitutivos, extintivos e modificativos de direitos e obrigações.<sup>78</sup>

Sobreleva registrar que o princípio ora em comento é exercido pelo direito de acesso, direito de informação, direito de certidão, publicação, comunicação, notificação, dentre outros meios. Nesse preceito, cabe destacar que o acesso à informação é um direito da população, que assegura a informação relacionada aos interesses da coletividade ou individuais, sendo um direito exercido pela provocação do cidadão, isto é, um direito subjetivo, referente às atividades administrativas, publicadas ou não, podendo ser praticado através do direito de informação, de certidão, de *habeas data*, entre outros, com o objetivo de assegurar à coletividade os preceitos da democracia, colaborando para a eficiência e a imparcialidade nos atos administrativos. Na norma infraconstitucional, o acesso é assegurado pela Lei nº 9.784/1999, nos arts. 2º, inciso V e X, 3º inciso II, e 46.<sup>79</sup>

De acordo com as informações prestadas pela Consocial/SP, a aplicação do acesso à informação garante a transparência, sendo de suma importância para evitar a corrupção, além de assegurar uma boa gestão pública, garantindo aos indivíduos o acesso aos dados públicos como também às implantações do governo, podendo os mesmos fiscalizar como está sendo aplicado o dinheiro público, bem como a forma que a administração tem sido executada.<sup>80</sup>

Neste íterim, cabe ressaltar que o direito à informação assegura a atuação do princípio da publicidade, em virtude de ser um direito que possibilita a transparência dos atos administrativos, viabilizando à coletividade o controle da coisa pública, corolário da cidadania, em decorrência da própria indisponibilidade do interesse público.<sup>81</sup>

<sup>78</sup> MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 56-57.

<sup>79</sup> MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 108-109.

<sup>80</sup> CONSOCIAL/SP. **Eixos Temáticos**. Eixo I, Promoção da transparência pública e o acesso à informação e aos dados públicos. Disponível em: <<http://www.consocial.sp.gov.br/eixos-tematicos/eixo-i.html>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

<sup>81</sup> VICENTE, Paulo Marcelo Alexandrino. **Direito Constitucional descomplicado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Método, 2009, p. 142.

Consoante os ensinamentos de Pietro, o direito à informação é um dispositivo muito importante, pois não assegura apenas o direito do titular de receber informações suas, mas também os assuntos de interesse coletivo ou geral, dando assim a oportunidade da sociedade controlar a Administração Pública.<sup>82</sup>

Nas palavras de Lafer o direito à informação:

tem como objeto a integridade moral do ser humano, é precipuamente uma liberdade democrática, destinada a permitir uma adequada, autônoma e igualitária participação dos indivíduos na esfera pública.<sup>83</sup>

Oportuno se faz destacar que na Declaração Francesa de 1789 fora antecipado o direito à informação, em virtude da apresentação não apenas da liberdade de opinião, como também da liberdade de comunicação das ideias e opiniões. Estando consagrado este direito internacionalmente na Declaração Universal dos Direitos do Homem, no seu art. 19, que estabelece a liberdade de opinião e expressão, ampliando o direito de procurar as informações, *in literis*:

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 idéias por qualquer meio de expressão.<sup>84</sup>

Na Constituição Federal de 1988, o direito à informação fora consagrado no art. 5º, inciso XXXIII da CRFB, *in verbis*:

Art. 5º - Omissis.

[...]

XXXIII - o direito de 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.

[...]

Assim, o aludido inciso dirige-se aos órgãos e entidades da administração pública, impondo-lhes a obrigação de informar qualquer cidadão sobre informações

<sup>82</sup>PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 98.

<sup>83</sup>LAFER, Celso. **A reconstrução dos direitos humanos**: diálogo com o pensamento Hannah Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 241.

<sup>84</sup>Ibidem, nota 83, p. 242.

de seu interesse pessoal ou coletivo, como por exemplo, a respeito de um determinado contrato administrativo.

Cabe ressaltar, em síntese, que o direito à informação poderá ser assegurado através do direito de certidões ou petições, podendo ser exercido o primeiro quando se tratar de informações individuais, sendo estas somente disponibilizadas quando esclarecerem informações do próprio requerente, pois somente será passada a informação de terceiro a outro que possua mandato de representação. Este direito é assegurado no inciso XXXIV, alínea “b” do art. 5º da CRFB, *in literis*:

Art. 5º - Omissis:

[...]

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Já o direito de petição é exercido para tornar público fato ilegal ou abusivo, visando que a administração tome medidas cabíveis, como também é aplicado em prol da defesa dos direitos em face do Estado, assegurando a participação popular e a fiscalização da gestão pública, concretizando o exercício da cidadania, como se vê no inciso XXXIV, alínea “a” da CF/88.<sup>85</sup>

No entanto, para Silva, “[...] as certidões não são elementos de publicidade administrativa, porque se destinam a interesse particular do requerente [...]”.<sup>86</sup>

Convém notar, outrossim, que apesar do princípio da publicidade ser altamente relevante para o controle e fiscalização dos atos da administração pela coletividade, o mesmo não é absoluto, podendo ser limitado para assegurar valores fundamentais, nesse caso, prevalecendo o sigilo.

Nos termos do texto constitucional, podem-se observar algumas exceções. A primeira hipótese, consagrada no inciso X, do art. 5ª, que assegura o direito à intimidade do indivíduo, não podendo a administração pública expor ato referente à intimidade, à vida privada, à honra e à imagem da pessoa, pois, caso contrário, será responsabilizada pelos danos causados à vítima, como também responsabilizará a quem a violar.

<sup>85</sup>VICENTE, Op. Cit., p. 142.

<sup>86</sup>Op. Cit., p. 670.

A segunda, insculpida no inciso XXXIII, do art. 5º, que embora garanta o direito à informação, impõe limites quando for imprescindível para a segurança do Estado. Este dispositivo foi regulamentado pela Lei nº 11.111/2005, sendo revogado pela Lei nº 12.527/2011.<sup>87</sup>

A terceira e última hipótese está elencada no art. 5º, inciso LX, que estabelece que a lei poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando necessário à defesa da intimidade e proteção do interesse social.<sup>88</sup>

Insta salientar que a recusa, a omissão e o retardamento do Poder Público em prestar as informações requeridas por qualquer cidadão referente ao interesse da coletividade dará ensejo ao mandado de segurança, que é impetrado para assegurar o direito líquido e certo, neste caso, o direito de qualquer cidadão obter informação (art. 5º, XXXIII, da CRFB). Além disso, a violação do dever de informação possibilita a configuração da restrição ilícita à publicidade, resultando na aplicação de uma sanção disciplinar, isto é, na atuação de improbidade administrativa regulamentada pelo art. 11, inciso II e IV da Lei nº 8.429/1992.<sup>89</sup>

Corroborando com o acima exposto, é evidente que o princípio da publicidade é sobremodo extremamente relevante para que a população tenha acesso a todos os atos alcançados pela administração pública ou aqueles que venham a ser realizados, garantindo, conseqüentemente, a participação da coletividade nas efetivações das atividades administrativas, tendo em vista que estas devem ter como finalidade alcançar o bem comum de todos.

Sobreleva registrar que toda a transparência elevada ao cidadão por instrumentos da publicidade deve respeitar a boa-fé e a veracidade das informações prestadas, garantindo a aplicação da moralidade administrativa, assegurando que a administração e seus agentes atuem em conformidade com os princípios éticos, isto é, com a honestidade e a lealdade necessária, assegurando a boa administração e a disciplina interna, prestando contas das atividades administrativas, de modo a atender os anseios do interesse da coletividade, e não a do administrador.

---

<sup>87</sup> MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6 ed. Niterói: Impetus, 2012, p. 42.

<sup>88</sup> FERREIRA, Op. Cit., p. 96.

<sup>89</sup> MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 121.



### 3.2 Princípio da motivação

Inicialmente, é relevante destacar a diferença existente entre motivo e motivação. Motivo são os pressupostos fáticos e jurídicos apresentados para justificar a prática de determinado ato, enquanto que a motivação é a justificação, é a exteriorização dos motivos que ensejaram a prática do ato.

Segundo os ensinamentos de Pietro, a motivação é a apresentação dos motivos, ou seja, é a exposição, por escrito, que os pressupostos de fato ocorreram, uma vez que a motivação “diz respeito às formalidades do ato, que integram o próprio ato [...]”.<sup>90</sup>

O princípio da motivação impõe a necessidade de motivar os atos administrativos, visando assegurar uma boa gestão administrativa, em virtude de os agentes públicos serem meros gestores da coisa pública, a qual pertence a toda a população, destarte, necessitando a coletividade das justificativas de determinadas decisões para exercer o seu direito de controle.

Segundo os ensinamentos de Melo, esse princípio incide no ônus da administração pública justificar os seus atos, demonstrando os fundamentos de direito e de fato, assim como a conexão entre o evento e a situação que deu ensejo à atitude adotada, quando este esclarecimento for necessário para verificar a relevância da conduta com a lei aplicada.<sup>91</sup>

Nesse contexto, é relevante registrar que a obra atualizada de Meirelles estabelece que todo o ato administrativo deverá ser fundamentado em base legal. Todavia, a motivação será obrigatória somente nos atos vinculados,<sup>92</sup> e facultativa nos discricionários. Porém, se nestes forem adotada a motivação, vinculará a Administração aos motivos explicitados, o que resultará na invalidade do ato, se forem nulos ou inexistentes.<sup>93</sup>

Pietro aponta que a “obrigatoriedade se justifica em qualquer tipo de ato, porque se trata de formalidade necessária para permitir o controle da

---

<sup>90</sup> DI PIETRO, Op. Cit. nota 83, p. 210.

<sup>91</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. rev. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2007, p.112.

<sup>92</sup> São considerados atos vinculados àqueles que administração pública atua estritamente nos limites estabelecidos pela lei, que determina os atos a serem práticos pelos administradores, não lhe dando opção de agir.

<sup>93</sup> MEIRELLES, Op. Cit., p. 104.

legalidade dos atos administrativos”.<sup>94</sup> Apesar da divergência doutrinária, a jurisprudência e doutrina majoritária vêm adotando a obrigatoriedade da motivação de todos os atos praticados pelo Poder Público, com base no art.50 da Lei nº 9.784/1999.

Vale salientar que, após a determinação da obrigatoriedade da motivação dos atos discricionários, a doutrina criou a teoria dos motivos determinantes, constituindo que o ato discricionário, uma vez motivado, vincula os fundamentos de fato e de direito apresentados pelo administrador, de modo que se os motivos apresentados forem inexistentes ou inválidos, o ato será nulo.<sup>95</sup>

Para Mello, a motivação está fundamentada juridicamente de forma implícita no texto constitucional, no art.1º, *caput*, parágrafo único, inciso II, em razão do poder popular, da designação do Estado de Direito, na proclamação da cidadania, como também no inciso XXXV do art. 5ª, que afirma apreciação pelos tribunais, tendo em vista que “os cidadãos e em particular o interessado no ato têm o direito de saber por que foi praticado”.<sup>96</sup>

No art. 93, inciso X, da Constituição Federal, também se pode verificar o dever da motivação nas decisões dos tribunais, o que se estende a toda função administrativa.<sup>97</sup> Na norma infraconstitucional, a motivação está expressa na Lei nº 9.784/1999, no seu art. 2ª, *caput*, parágrafo único, inciso VII, que determina a “indicação dos pressupostos de fato e de direito que determinarem a decisão”. Além disso, o art. 50 da mesma lei impõe as seguintes hipóteses de obrigatoriedade da motivação:

Art. 50. Os atos administrativos deverão ser motivados, com indicação dos fatos e dos fundamentos jurídicos, quando:

- I - neguem, limitem ou afetem direitos ou interesses;
- II - imponham ou agravem deveres, encargos ou sanções;
- III - decidam processos administrativos de concurso ou seleção pública;
- IV - dispensem ou declarem a inexigibilidade de processo licitatório;
- V - decidam recursos administrativos;
- VI - decorram de reexame de ofício;
- VII - deixem de aplicar jurisprudência firmada sobre a questão ou discrepem de pareceres, laudos, propostas e relatórios oficiais;

<sup>94</sup> PIETRO, Op. Cit. nota 83, p. 81.

<sup>95</sup> FURTADO, Op. Cit., p. 126.

<sup>96</sup> LAFER, Op. Cit., p.112.

<sup>97</sup> PAZZAGLINI FILHO, Mario. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2000, p. 262.

VIII - importem anulação, revogação, suspensão ou convalidação de ato administrativo.<sup>98</sup>

Assim, percebe-se que a lei adota apenas uma mera exposição dos atos que deverão obrigatoriamente ser motivados, buscando apenas ilustrar a necessidade da motivação dos atos administrativos, vez que a motivação decorre, entretanto, da existência do Estado Democrático de Direito, que requer a possibilidade de controle judicial de todos os atos públicos<sup>99</sup>, além do controle social da coletividade, pois sem motivação, não haveria a possibilidade de exercer a participação na gestão pública.

Convém ressaltar que não ocorre a probabilidade de garantir o controle eficaz das condutas administrativas através dos princípios da razoabilidade, proporcionalidade, finalidade e legalidade, se não forem conhecidos e explicitados, ao mesmo tempo, os motivos que permitirão reconhecer o seu cumprimento ou descumprimento. Portanto, para o cidadão ter elementos para insurgir-se contra atos que o afetem, precisará conhecer das razões de tais atos na ocasião em que são expedidos. O Judiciário não poderia conferir a legalidade se a Administração se omitisse em enunciá-las quando da prática do ato.<sup>100</sup>

Cumprido observar, portanto, que a motivação é um instrumento de grande relevância para a Administração Pública, considerando que viabiliza a moralização, juridicização, eficiência e transparência, no momento em que:

[...] desestimula para a omissão lesiva aos direitos dos administrados e favorece o bom funcionamento administrativo e, na última análise, a gestão do interesse público; reduz o espaço para o arbítrio, a parcialidade, os favorecimentos, a corrupção e a improbidade ao exigir que o agente público exponha a sua convicção; conforma o exercício da discricionariedade à razoabilidade e a objetividade; valoriza o processo administrativo como elo congruente entre o resultado da instrução e o conteúdo da decisão; aumenta os níveis da transparência da ação administrativa [...]. Sua exigibilidade desmonta a feição autoritária e soberana dos agentes, entidades e órgãos da Administração Pública, tradicionalmente acostumada a exercer suas prerrogativas sem necessidade de justificativa de suas opções, concorrendo para a modelagem de uma nova concepção de Administração Pública e de suas relações com os administrados, em que o uso das prerrogativas e dos poderes públicos reclama transparência alcançada com a efetiva e

<sup>98</sup>BRASIL. Lei 9784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública. **Vade Mecum**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

<sup>99</sup>FURTADO, Op. Cit., p. 128-129.

<sup>100</sup>LAFER, Op. Cit., p. 113.

suficiente explicação da atuação administrativa como meio de aferição da legitimidade do uso das prerrogativas conferidas a Administração Pública.<sup>101</sup>

Andrade expõe que a motivação se apresenta tanto no aspecto formal como no material. Em seu aspecto formal, integra-se à transparência da decisão explanando o seu caráter público, tornando-se acessível à concepção da coletividade e permitindo o controle. No aspecto material, dá ênfase à idoneidade substancial da decisão com base na legitimidade e no poder de decisão.<sup>102</sup>

Corroborando com esse entendimento, pode-se, em síntese, estabelecer que o dever da motivação possui tríplice finalidade, ou seja, tem o objetivo de viabilizar as funções da qualidade e da legitimidade da decisão administrativa, do aprimoramento dos meios de controle e da ampliação da publicidade administrativa.<sup>103</sup>

Mister se faz ressaltar que a motivação está intimamente interligada com o princípio da publicidade, pelo fato de propiciar o conhecimento daquele. A publicidade é o canal operacional da atuação da motivação para a sua colaboração com o princípio da transparência, devendo a publicação garantir a informação completa e precisa, de modo que assegure a indicação dos fatos e fundamentos, demonstrando à sociedade e ao interessado a informação completa do assunto, sob pena de conduzir à nulidade ou à ineficácia da publicação, corroborando para uma transparência impotente, por não garantir como prioridade o controle dos atos da administração pública.

Portanto, a motivação tem como objetivo fundamental garantir a transparência administrativa, visando assegurar o princípio democrático de direito<sup>104</sup>, isto é, garantindo mais um instrumento que possibilite à coletividade condições de questionar, controlar e atuar, política e juridicamente, sobre as

---

<sup>101</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 266-267.

<sup>102</sup>ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever de fundamentação expresso dos actos administrativo**. Coimbra: Almedina, 1992, p. 65.

<sup>103</sup> Ibidem, nota 101, p. 80.

<sup>104</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 264.

atividades realizadas pelos administradores,<sup>105</sup> seja para asseverar atos do seu interesse pessoal ou do bem comum.

### 3.3 Lei n. 12.527/2011 – acesso à informação pública

A abertura das informações do governo para a coletividade veio a ser configurada inicialmente pelos artigos mencionados na Constituição de 1988. Após dez anos, aproximadamente, sobreveio intimamente o segundo passo para a transparência administrativa, com a edição da Lei nº 9.575/1998, nominada como Lei da Divulgação das Contas Públicas, que configurou um avanço para as informações, tendo em vista que passou a exigir que as contas públicas fossem publicadas por meio da internet (via sistema *online*).<sup>106</sup>

Posteriormente, adveio a Lei Complementar nº 101/2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal, publicada em 04 de maio de 2000, sendo conhecida como o terceiro avanço para a transparência e o controle social dos atos administrativos. Teve como desígnio ordenar regras de finanças públicas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal, consoante preconiza o seu art. 1ª, além de determinar a divulgação, por meio eletrônico, das contas orçamentárias e fomentar participação popular no processo de elaboração e discussão orçamentária.<sup>107 108</sup>

Como quarto passo significativo para a participação democrática, foi sancionada a Lei Complementar nº 131/2009, chamada Lei da Transparência, que aperfeiçoou a Lei Complementar nº 101/2000, já mencionada acima, visando a assegurar ao cidadão, por meio eletrônico, informações em tempo real sobre as

---

<sup>105</sup>SILVA, Guilherme Amorim Campos. Um Constituição cidadã, e participativa. **Revista Praça Pública**. Disponível em: <<http://www.rubensnaves.com.br/em-revista/ano-iii-lla-edição/uma-constituicao-cidada-e-participativa-124/16>>. Acesso em: 12 set. 2012.

<sup>106</sup>CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS Martins Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira**: avaliações das principais inovações introduzidas pela lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparenciacontrolesocialadministracao.pdf>> Acesso em: 16 out. 2012.

<sup>107</sup>SILVA, Paulo Sérgio. **Impactos da lei de acesso**: os passos até o acesso. Disponível em: <[http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos\\_lai3\\_22082012.pdf](http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos_lai3_22082012.pdf)> Acesso em: 15 out. 2012.

<sup>108</sup>PROCIDADE. **Transparência, acesso à informação e controle social da gestão pública**. Disponível em: <<http://procidade.wordpress.com/2011/03/04/transparencia-acesso-a-informacao-e-controle-social-da-gestao-publica-3/>>. Acesso em: 16 out. 2012.

contas públicas, orçamentárias e financeiras. Todavia, a Lei de Transparência não fora cumprida pela administração direta e indireta.<sup>109</sup>

Entretanto, apesar da promulgação das legislações supracitadas, ainda se sentia que não estava sendo o bastante para organizar e impor regras para a disponibilização de forma clara e ampla das informações da gestão pública para a sociedade, pela falta de qualificação dos servidores, falta de tecnologia, de interesse, ou pela junção dos três motivos. Em virtude disto, realizaram-se vários Foruns no seio da sociedade com o intuito de discutir a elaboração de uma nova legislação que viabilizasse a transparência administrativa no Brasil.<sup>110</sup>

Em decorrência deste anseio social foi elaborado no ano de 2010 o Projeto de Lei Federal nº 41, o qual foi aprovado no Congresso Nacional e resultou na promulgação da Lei nº 12.527/2011, denominada Lei de Acesso à Informação (LAI). Este importante diploma legal foi sancionado em 18 de novembro de 2011 pela Presidenta Dilma Roussef, entrando em vigor no dia 16 de maio de 2012.

Com a sua entrada em vigor, sobrevieram grandes mudanças e desafios à administração pública, consagrando um novo modelo regulamentatório que exige uma preparação dos agentes públicos para a implantação adequada ao sistema brasileiro das diretrizes do acesso à informação, viabilizando a transparência administrativa, de modo que fomente a coletividade para que possa exercer o controle da gestão pública, garantindo a expansão da participação popular e o aperfeiçoamento dos instrumentos para o exercício do controle público.

Com a publicação da LAI, pretende-se estabelecer como regra o acesso e como exceção o sigilo, com a finalidade de quebrar a cultura do silêncio nas informações do poder público, assegurando-se o regime democrático e o controle social. Cabe ressaltar que é primordial a participação popular, diante da disponibilização das informações pertinentes ao exercício do controle, como forma de proteger a sociedade dos administradores de má-fé ou incompetentes.

A referida lei regulamentou o direito constitucional do acesso à informação pública pelo cidadão, previsto no inciso XXXIII, do art. 5º, como também o inciso II, parágrafo 3º do art. 37. Ela viabiliza o acesso dos usuários a registros

---

<sup>109</sup>Id Ibid. nota 107.

<sup>110</sup>ANDI COMUNICAÇÃO E DIREITOS. **Direito de acesso à informação**. Disponível em: <<http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/page/direito-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

administrativos e a informações sobre atos de governo, além de assegurar a obrigatoriedade da administração pública quanto à gestão da documentação governamental e às providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem, assegurando o disposto no parágrafo 2º do art. 216 da Constituição Federal - CRFB.<sup>111</sup>

A aplicação da LAI deverá ser respeitada por todos os órgãos públicos federal, estadual ou municipal, bem como por todos os entes da Administração Pública Direta ou Indireta (ministérios, governos estaduais, autarquias, fundações, prefeituras, etc.) e pelas entidades privadas, conforme se verifica nos artigos explanados a seguir:

Art. 1ª - Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2ª - Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no caput refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.<sup>112</sup>

Importante mencionar que a LAI, em razão de atribuir transparência ao Estado brasileiro, configurado pela CRFB, classificou-a em: transparência ativa e transparência passiva. A primeira incide na divulgação das informações, por iniciativa da própria administração pública, através de um acesso fácil e claro para o cidadão, independentemente deste requerer à repartição pública. Já a segunda

---

<sup>111</sup>SILVA, Op. Cit., nota 107.

<sup>112</sup>SILVA, Op. Cit., nota 107.

consiste nos procedimentos que deverão ser adotados pelos órgãos públicos, a fim de garantir o atendimento das demandas específicas da população<sup>113</sup>.

De fato, a publicação da Lei de Acesso à Informação afirmou um requisito essencial para a consolidação do Estado Democrático de Direito no Brasil e também na aplicação dos mecanismos para a prevenção da corrupção, tornando possível a participação da população e o controle social da gestão pública, em virtude de viabilizar meios que possibilitem o acesso à informação e a transparência das ações governamentais.<sup>114</sup>

Convém notar, outrossim, que na posição do doutrinador Wallace Martins, a participação popular é:

[...] ideia-mestra da contemporânea noção de cidadania: o povo torna-se parte principal do processo de seu desenvolvimento e promoção social, instaurado nos níveis de distribuição dos bens (materiais e imateriais) indispensáveis (existência socialmente digna, proteção dos interesses transindividuais, controle do poder transnacional). Na esfera da administração da coisa pública, o princípio da participação popular permite evitar os extremos do estatismo e do privatismo pela introdução de uma linha de atuação mais democrática, devendo o legislador estendê-lo a outros campos da administração [...].<sup>115</sup>

O aludido autor preconiza, ainda, que a participação popular:

[...] na gestão e no controle da Administração Pública é um dos princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito e dado essencial distintivo entre o Estado de Direito Democrático e o Estado de Direito Social, pela diminuição da distância entre sociedade e Estado [...] a participação [...] rompe a clássica dualidade radical entre a Administração e o administrado e impõe o decréscimo da oposição entre autoridade e liberdade, mediante a atuação direta do administrado na atividade administrativa (e na formação das suas decisões), objetivando maiores graus de coincidência possível entre a realidade social e o conteúdo das decisões administrativas e de obtenção da adesão dos cidadãos.<sup>116</sup>

Por oportuno, vale salientar que, apesar da LAI garantir como regra o acesso às informações públicas pelo cidadão, conforme já explanado, ela estabelece as suas restrições quanto às referidas informações, classificadas como sigilosas,

<sup>113</sup>CODEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. Comentários a lei de acesso à informação. **Jus Navegandi**. Disponível em: <<http://jus.com.br/revista/texto/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2#ixzz29WmMtR00>>. Acesso em: 28 out. 2012.

<sup>114</sup>CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaoGOV/acesso-informacao-brasil/index.asp>> Acesso em: 28 jun. 2012.

<sup>115</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 328.

<sup>116</sup>MARTINS JUNIOR, Op. Cit., p. 326.



quando for imprescindível para a segurança da sociedade e do Estado, de modo que, no seu art. 23, determina oito situações que a informação poderá ser classificada como sigilosa,<sup>117</sup> conforme seguem:

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicos das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.<sup>118</sup>

É sobretudo importante assinalar que a LAI aboliu o grau confidencial das informações sigilosas, classificando como informações: secreta, ultrassecreta ou reservada. A ultrassecreta determina a restrição da informação por um prazo de 25 (vinte e cinco) anos; a secreta tem um prazo de 15 (quinze) anos; a reservada, por sua vez, 5 (cinco) anos,<sup>119</sup> conforme o art. 24 da LAI, a seguir exposto:

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no caput, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

<sup>117</sup>JUSTIN FILHO, Op. Cit., p. 310.

<sup>118</sup>SILVA, Op. Cit., nota 107.

<sup>119</sup>CODEIXA, Op. Cit.

O prazo aludido é considerado como prazo máximo, podendo, portanto, ser estabelecido a menor pela autoridade competente, por meio de termo ou condição, consoante os parágrafos 3º e 4º do art. 24. Os critérios que determinam a classificação da restrição são: a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado e o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final (art. 24, § 5º).

As autoridades que terão poder para tanto serão determinadas pela classificação sigilosa da informação pública, consoante o exposto:

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
  - b) Vice-Presidente da República;
  - c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
  - d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
  - e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;
- II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.<sup>120</sup>

Nesse contexto, é notório que somente as autoridades federais do Poder Executivo têm poder para adjudicar grau de sigilo às informações asseguradas pelo Estado. Destarte, não possui poder para tais atribuições as autoridades do Ministério Público, do Poder Judiciário, e dos níveis estadual, municipal e distrital. Deste modo, quando forem identificadas por estas autoridades informações que se encaixem nas

---

<sup>120</sup>CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Cartilha de acesso à informação pública**: uma introdução à lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/cartilha.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

situações elencadas no art. 23, já mencionado, deverão estas ser encaminhadas para a autoridade federal competente para determinar o grau de sigilo cabível.<sup>121</sup>

Sobreleva registrar ainda que a LAI configura como exceção o acesso às informações de caráter privado, ao tratar no art. 31 de informações pessoais, as quais, segundo o posicionamento da Controladoria-Geral da União (CGU), são informações vinculadas às pessoas naturais, identificada ou identificável, como por exemplo, as informações telefônicas, dados bancários, redes sociais, dentre outras.

Faz-se *mister* destacar que tais informações não serão públicas, devendo a mesma serem de acesso restrito, independentemente da classificação do grau do sigilo. O referido artigo atribui o prazo máximo de 100 (cem) anos à restrição das informações pessoais a contar da sua produção. Entretanto, essas informações poderão ser acessíveis pelo próprio indivíduo detentor destas e terceiros, mas somente em casos excepcionais e com representações.<sup>122</sup>

Importante frisar que, as exceções ao acesso das informações sob custódia do Estado, podem ser temporária ou permanente, sejam elas de caráter privado ou estatal.<sup>123</sup> Entretanto, é possível haver a liberação destas informações antes mesmo de se findar o prazo pré-estabelecido, desde que sejam adequadas as conjunturas políticas e sociais vigentes no momento, enquanto que os dados de caráter privado em domínio do particular têm seu acesso restrito indefinidamente.

Cabe destacar que, havendo indeferimento do acesso à informação pública ou recusa da disponibilidade da informação, caberá ao cidadão, se assim o desejar, a interposição de recurso à autoridade hierarquicamente superior.

Cumpra observar também que no âmbito federal fora atribuída à CGU a competência do julgamento dos recursos interpostos pelo cidadão contra decisões protelatórias ou denegatórias emitidas pelos órgãos ou entidades da Administração Pública Federal Direta e Indireta, referentes às informações da gestão pública. Além disso, coube à CGU coordenar a implantação da lei, a capacitação dos servidores públicos federais, a adoção dos procedimentos para a implantação do sistema de acesso à informação pública, viabilizando a estruturação dos serviços de informação

---

<sup>121</sup>CODEIXA, Op. Cit.

<sup>122</sup>CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/quais-as-excecoes.asp>>. Acesso em: 20 out. 2012.

<sup>123</sup>CODEIXA, Op. Cit.

ao cidadão nos órgãos do Poder Executivo Federal. Até os dias atuais, este órgão vem adotando medidas que visam promover a aplicação da LAI e a garantia da Transparência Administrativa.<sup>124</sup>

Pode-se afirmar que a Lei de Acesso à Informação (LAI) possui o planejamento e a transparência como os seus principais objetivos, visando expandir o acesso do cidadão às informações, garantindo a estes um amplo controle da gestão pública, de modo que assevere a obrigação dos governantes em prestar e colocar à disposição de qualquer cidadão as contas de sua gestão, possibilitando a avaliação da população e viabilizando a aproximação entre o Estado e a sociedade.

### 3.3.1 Medidas adotadas para aplicação da Lei nº 12.527/2011

Com a missão de garantir a transparência de todos os atos governamentais, dentre eles, realizações de contratos, licitações, gastos públicos, pagamentos de servidores, isto é, com a visão de assegurar o controle social, a Lei nº 12.527/2011 estabeleceu o acesso do cidadão a qualquer informação, registro administrativo, documento, ou atos de governo que não estejam classificados com grau de sigilo ou pessoais.

Para atender os preceitos legais da aludida lei, a administração pública de todo o Brasil foi obrigada a oferecer aos cidadãos páginas de acesso a informação em seus sítios, a habilitar e treinar servidores para operar na preparação e divulgação das informações, para que estes possam garantir a recepção, análise dos pedidos de informações, entrega de documentos por meio eletrônico ou impresso, análise de recursos, dentre outras atividades essenciais.<sup>125</sup> Portanto, as informações devem ser repassadas para a comunidade por meio do mecanismo de transparência ativa - por iniciativa da administração pública - ou mediante a transparência passiva – provocação do cidadão.

Cumprasse assinalar que para garantir a transparência ativa, dentre outros procedimentos, a LAI prevê a criação em todos os órgãos e entidades do poder público do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), o qual deve garantir à

---

<sup>124</sup>CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Transparência pública**: prevenção da corrupção. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/PrevencaoCorrupcao/TransparenciaPublica/index.asp>>. Acesso em: 20 out. 2012.

<sup>125</sup>CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO, Op. Cit., nota 120.

população orientações sobre procedimentos do acesso a informação, cientificando-os sobre o local, data e meio para se realizar a consulta, como também informando sobre o andamento dos documentos pleiteados, além de garantir o protocolo e requerimentos de pedidos de acesso a dados da gestão pública.

Ainda assegurando a transparência ativa, todos os órgãos públicos são obrigados a publicar nos seus portais de internet links de acesso à informação, com dados sobre repasse ou transferência de recursos financeiros, registros de despesas, perguntas e respostas mais frequentes da sociedade, dentre outras informações pertinentes ao controle da gestão pública.

Já a transparência passiva garante o acesso das informações ao cidadão por meio da sua própria provocação ao órgão público, mediante pedidos de qualquer informação (salvo as de grau de sigilo), as quais não necessitarão de justificativa, pois o cidadão apenas deverá identificar-se como requerente e especificar a informação pretendida. Todas estas informações serão passadas de forma gratuita, salvo quando necessitarem de cópias, cabendo ao órgão solicitado repassar as informações imediatamente, ou, quando não for possível, no prazo de 20 (vinte) dias, prorrogáveis por mais 10 (dez). Há, ainda, a possibilidade do contato via *e-mail*, a fim de dirimir dúvidas.

Neste ínterim, são, de fato, necessárias todas estas formas de acesso à informação para garantir uma transparência administrativa e governamental, com o intuito de se afirmar o Estado Democrático, prestigiando-se a publicidade, a motivação e, sobretudo, a participação popular, de modo que se torna incompatível a este a sigilosidade estatal. Portanto, é imprescindível o acesso às informações de forma clara e fácil a toda a sociedade, por ser esta de direito.

## 4 RESPONSABILIDADE PELO DESCUMPRIMENTO DA TRANSPARÊNCIA ADMINISTRATIVA

A transparência administrativa, como visto no decorrer deste trabalho, é um direito garantido ao cidadão, assegurado no ordenamento jurídico, com a finalidade de garantir aos mesmos o direito de obter informações de interesse coletivo ou individual, principalmente sobre atos administrativos e governamentais, a fim de se viabilizar o controle social e democrático na participação da gestão pública e no combate à corrupção.

Deste modo, configura-se num direito fundamental de toda a sociedade, o qual deverá ser cumprido pela administração pública por meio dos seus agentes públicos, sob pena destes incorrerem em conduta ilícita, que poderá resultar na aplicação da responsabilidade administrativa e/ou improbidade administrativa.

### 4.1 Responsabilidade administrativa dos agentes públicos

Oportuno se faz, antes de adentrar ao mérito das “responsabilidades”, esclarecer quem é e o que vem a ser o agente público.

Agente público é toda a pessoa física que presta um serviço público, sendo funcionário público ou não, realizando as prestações estatais. Entende-se ainda como agente público todo aquele que exerce, por qualquer forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função pública, mesmo que transitoriamente ou sem remuneração.

Na visão de Justen Filho, “agente público é toda a pessoa física que atua como órgão estatal, produzindo ou manifestando a vontade do Estado”.<sup>126</sup>

Para Cunha Junior, agente público constitui uma categoria genérica de pessoas físicas que desempenham funções estatais, independentemente de estarem vinculadas ou não, isto é, de possuir um vínculo permanente ou meramente eventual, de ser remunerado ou não, ou até mesmo se é institucional ou contratual, expondo como imprescindível apenas a realização das funções estatais.<sup>127</sup>

---

<sup>126</sup>JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005, p. 566.

<sup>127</sup>CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2006, p. 197.

Dietro adota um conceito mais restrito, considerando agente público como “toda pessoa física que presta serviço ao Estado e as pessoas jurídicas da Administração Indireta”.<sup>128</sup>

Segundo Marinela, são considerados como agentes públicos os trabalhadores que integram a gestão estatal na Administração Pública Direta e Indireta, como também as empresas públicas e sociedades de economia mista, classificando-os ainda como agentes políticos, servidores públicos, sejam titulares de cargo público ou emprego público, os servidores de entes governamentais de direito privado, agentes militares e ainda os particulares em colaboração.<sup>129</sup>

Nesse contexto, os agentes públicos compreendem os agentes políticos – titulares de cargos do governo e da função política, compreendendo todos os níveis de parlamentares, Chefes do poder executivo federal, estadual e municipal; servidores públicos - toda pessoa física que presta serviço mediante remuneração dos cofres públicos, com vínculo empregatício, estatutário ou contratual, com o Estado; os militares – categoria também estatutária, embora tenha sido excluída da seção dos servidores públicos na Constituição; e os particulares em colaboração com o Poder Público - qualquer pessoa que atue por meio de delegação, requisição ou espontaneamente, sem vínculo de emprego com o Estado.<sup>130</sup>

Considerando que os agentes públicos acima delineados são responsáveis em desempenhar as funções do Estado, atribui-se a estes deveres funcionais, dentre os quais estão os deveres de assuidade, sigilo profissional, honestidade, eficiência, moralidade, ética, dentre outros, além de que caberá aos mesmos exercerem as suas ações e funções em consonância com o interesse público, ou seja, de forma que viabilize o cumprimento dos direitos da coletividade, impedindo a realização de atividades irregulares atentatórias aos princípios da administração pública (art. 37 da CRFB), como também os interesses da coletividade. Devem, para tanto, atuar em consonância com os preceitos legais e deveres funcionais, a fim de garantir a aplicação correta do patrimônio público e preservar pela transparência dos atos governamentais, pois atitudes dissonantes configurarão conduta ilícita, que poderão ensejar a responsabilização civil, penal ou administrativa.

---

<sup>128</sup>PIETRO, Maria Sylvania Zanella Di. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009, p. 511.

<sup>129</sup>MARINELA, Op. Cit. nota 73, p. 539.

<sup>130</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 815.

Nesse contexto, enfatiza Pietro que:

O servidor responde administrativamente pelos ilícitos administrativos definidos na legislação estatutária e que apresentam os mesmos elementos básicos do ilícito civil: ação ou omissão contrária à lei, culpa ou dolo e dano.<sup>131</sup>

Desta forma, caberá aos agentes públicos jamais olvidar a idéia de que sempre deverão atuar em consonância com a eficiência funcional e lealdade, tendo em vista que o cliente é a sociedade, a qual deverá estar sempre em primeiro lugar, sendo-lhe cedidas serviços e informações de forma precisa, rápida e leal.

Neste diapasão, verifica-se que a responsabilidade administrativa poderá ser resultado do ato de ação ou omissão do servidor público em descumprimento às normas internas da entidade a que está vinculado ou em violação do correto desempenho do cargo que ocupa, ensejando a configuração da conduta ilícita. Esta poderá redundar em uma punição disciplinar, tendo em vista que, em razão do princípio da probidade administrativa, o agente público tem o dever de realizar suas funções com honra e eficiência funcional, de modo que, havendo a configuração do ilícito, caberá à administração pública puni-lo administrativamente, de acordo com o respectivo estatuto, independentemente da aplicação das penalidades civil e penal.<sup>132</sup>

Cabe ressaltar que, para a aplicação da penalidade supracitada, é necessário que se apure a conduta ilícita por meio dos instrumentos estabelecidos no ordenamento jurídico, ou seja, o processo administrativo, que é o inquérito administrativo<sup>133</sup> conduzido por uma comissão formada de servidores estáveis e, no mínimo, da mesma hierarquia do servidor acusado, e o sumário, que compreende a verdade sabida e a sindicância. Ambos devem assegurar ao servidor o contraditório e a ampla defesa, além dos recursos pertinentes (art. 5º, inciso LV da CRFB). A apuração é feita pela autoridade competente à qual o servidor está vinculado.<sup>134</sup>

Na esfera federal, comprovada a infração dos servidores, estes estarão sujeitos às penas de advertência, destituição de cargo em comissão, destituição de função comissionada, suspensão, demissão e cassação de aposentadoria, consoante o art. 127 da Lei nº 8.112/1990, *in verbis*:

---

<sup>131</sup> Op. Cit. nota 128, p. 818.

<sup>132</sup> GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 299.

<sup>133</sup> PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 610.

<sup>134</sup> PIETRO, Op. Cit. nota 128,, p.301.



Art. 127. São penalidades disciplinares:

- I - advertência;
- II - suspensão;
- III - demissão;
- IV - cassação de aposentadoria ou disponibilidade;
- V - destituição de cargo em comissão;
- VI - destituição de função comissionada.

A população, durante anos, foi vítima do descaso e dos obstáculos interpostos pelo agente público para apresentar as devidas informações pleiteadas pelo cidadão sobre gestão pública, não por falta de organização ou ausência de documentos, mas sim pelo descompromisso do servidor em prestar a devida informação ao cidadão, apesar do direito de obter informações estar consagrado na Carta Magna.<sup>135</sup> Por sua vez, a Lei de Acesso à Informação garantiu a prevenção de determinada conduta pelo Servidor Público, estabelecendo como conduta ilícita as discriminadas no art. 32 da Lei nº 12.527/2011, *in verbis*:

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.<sup>136</sup> (grifos nossos)

Deste modo, caberá a todo agente público atender aos preceitos da mencionada lei, ou seja, prestar a todo cidadão as informações solicitadas (salvo as sigilosas, com a devida fundamentação) com presteza, pontualidade, boa-fé,

<sup>135</sup>SILVA, Paulo Sérgio. **Impactos da lei de acesso à informação pública**: agente público e improbidade administrativa. Portal da Associação de Transparência Municipal. Artigo & Estudos. Disponível em: <[http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos\\_lai6\\_22082012.pdf](http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos_lai6_22082012.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2012.

<sup>136</sup>Silva, Op. Cit. nota 107.

segurança, veracidade, podendo ser, do contrário, apenado, no mínimo, com suspensão, nos critérios da Lei nº 8.112/1990, consoante dispõe o inciso II do parágrafo 1ª do art. 32 da Lei nº 12.527/2011 (LAI).

#### 4.2 Improbidade administrativa

A conduta ilícita, ou seja, o ato do agente público não exercer as suas atividades administrativas de acordo com os preceitos legais e deveres funcionais, entre eles o de boa-fé, veracidade, celeridade, eficiência, além de caracterizar a responsabilidade administrativa, como visto no tópico anterior, tipifica também o ato de improbidade administrativa.

Nesse contexto, a Lei de Acesso à Informação Pública prevê no seu parágrafo 2º do art. 32 que o agente público que não atender aos pedidos de informação, além de responder administrativamente, também poderá ser responsabilizado por improbidade administrativa, senão vejamos:

Art. 32 - Omissis.

[...]

§ 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.

[...]

Convém notar que a improbidade administrativa fora inicialmente aplicada aos atos ilícitos praticados pelos agentes políticos em razão do enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função, que eram apenados pelo crime de responsabilidade, não havendo aplicação da improbidade quanto aos agentes públicos em geral. Todavia, com a inserção do princípio da moralidade administrativa no art. 37 da Constituição Federal, expandiu-se a preocupação com a ética, com o combate à corrupção e à impunidade no setor público, de forma que a improbidade ganhou abrangência, passando a ser sancionada e prevista para todas as categorias dos agentes públicos (abordado no tópico 4.1), como também abrangendo outras infrações, com a finalidade de limitar a atuação dos agentes públicos e a preservação do estrito cumprimento legal.<sup>137</sup>

<sup>137</sup> PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 804-805.

Visando garantir a aplicabilidade e determinação do ato de improbidade administrativa foi sancionada a Lei nº 8.429/1992, que trata especificamente do que vem a ser o ato de improbidade e suas diretrizes.

Todavia, antes de se adentrar os elementos da improbidade administrativa, faz-se necessário mencionar que parte da doutrina vem se posicionando no sentido de que os administradores têm o dever de exercer suas atividades em consonância, principalmente, com os princípios da moralidade e da probidade administrativa, em virtude de ambos se relacionarem com expressão de honestidade, uma vez que o agente público que atuar de forma desonesta, irregular, ilegal e abusiva terá sua conduta considerada como um ato ilícito, que dará ensejo à configuração da improbidade administrativa.

Apesar de existir grandes divergências doutrinárias quanto aos aludidos princípios, a doutrina majoritária entende que o princípio da probidade é sinônimo da moralidade administrativa, ou estaria inserido neste princípio. Para essa corrente, a violação ao princípio da probidade ensejaria numa imoralidade qualificada, configurando-se uma improbidade administrativa.<sup>138</sup>

No entanto, Pietro aponta que quando estamos diante de uma improbidade resultante de um ato ilícito, como uma infração prevista no ordenamento jurídico, não existe sintonia entre a improbidade e imoralidade, tendo em vista que a improbidade abrange não só os atos desonestos ou imorais, mas primordialmente os atos ilegais, sendo, portanto, a imoralidade, na Lei de Improbidade Administrativa, uma das hipóteses consideradas como ato de improbidade.<sup>139</sup>

Contudo, pode-se verificar que o constituinte originário, no art. 37 da CRFB, consagrou o princípio da moralidade administrativa, bem como em seu parágrafo 4º mencionou as sanções aplicadas aos agentes públicos que pratiquem ato de improbidade, ou seja, preocupou-se apenas em delimitar as sanções para os agentes públicos que exercerem suas atividades com atos ímprobos, não conceituando o que seria improbidade, senão vejamos:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

---

<sup>138</sup>SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa**: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada. São Paulo: Atlas, 2010, p. 24.

<sup>139</sup>Op. Cit. nota 128, p. 805.

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]

§4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.<sup>140</sup>  
[...]

Deste modo, a doutrina genericamente vem adotando que a improbidade administrativa se configura como ação ou omissão dolosa do agente público, ou de quem de qualquer forma concorreu para a realização da conduta, ou ainda se beneficiou de alguma forma com a conduta, com a nota imprescindível da deslealdade, desonestidade, ou ausência de caráter, que veio a configurar no enriquecimento ilícito, lesão ao erário, ou violação aos princípios da Administração pública, os quais serão explanados no tópico adiante.

#### 4.2.1 Elementos constitutivos do ato de improbidade administrativa

##### 4.2.1.1 Sujeito passivo

O sujeito passivo do ato de improbidade administrativa é toda a pessoa jurídica de direito público ou privado que for atingida pelas consequências do ato ímprobo praticado pelo agente público.<sup>141</sup>

A Lei nº 8.429/1992, no seu art. 1º, estabeleceu as entidades que poderão ser sujeito passivo, vejamos:

**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. (grifos nossos)**

<sup>140</sup>SILVA, Op. Cit. nota 107.

<sup>141</sup>SOBRANE, Op. Cit., p. 32.

Corroborando com o dispositivo legal, Di Pietro entende que o sujeito passivo compreende todas as pessoas jurídicas públicas políticas, como a União, Estados, Distrito Federal e Municípios; os órgãos dos três poderes do Estado, ou seja, Poder Executivo, Legislativo e Judiciário; a administração direta e a indireta, compreendendo esta última, as autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista e as demais empresas que foram incorporadas ao Poder Público, ainda que não pertençam à administração indireta ou não tenham a qualidade de empresa pública ou sociedade de economia mista; as empresas que foram criadas com cinquenta por cento do erário público no seu patrimônio ou na receita anual; as entidades privadas que são fomentadas pelo Poder Público, a exemplo das organizações sociais, as organizações da sociedade de interesse público, como qualquer outra entidade criada ou mantida com os recursos públicos.<sup>142</sup>

#### 4.2.1.2 Sujeito ativo

A Legislação de Improbidade Administrativa - LIA - considera como sujeito ativo o agente público que praticar atos classificados como ímprobo, definindo no seu art. 2º os agentes públicos passíveis de responsabilização pela prática deste ato, *in verbis*:

Todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função nas entidades mencionadas no artigo anterior.

Neste ínterim, verifica-se que para ser considerado sujeito ativo do ato de improbidade administrativa, não se necessita de uma relação de caráter perene com a Administração Pública. Portanto, como foi definido no tópico 4.1, qualquer pessoa que preste serviço ao Estado é considerado agente público, incluindo as modalidades ali referidas, tais como agentes políticos, servidores públicos, militares, e os particulares em colaboração.<sup>143</sup>

A LIA, além de responsabilizar os agentes públicos que eventualmente venham a praticar a conduta ímproba, também responsabiliza o terceiro, ou seja,

---

<sup>142</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 819.

<sup>143</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 815.

aquele que, sendo ou não agente público, induza ou concorra para a prática do ato de improbidade, ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta, conforme dispõe o art. 3º, *in verbis*:

Art. 3º As disposições desta lei são aplicáveis, no que couber, 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.

De acordo com Sobrane, o envolvimento do terceiro pode ocorrer em três momentos distintos:

No momento anterior à prática da infração (ato de induzimento); o concomitante a sua prática (coadjuvação concorrencial); e, por fim, o posterior a sua consumação (se beneficiando com as vantagens morais ou imorais da improbidade).<sup>144</sup>

Contudo, pode-se verificar que o sujeito ativo é toda a pessoa que comete o ato de improbidade, exigindo-se, todavia, a participação de um agente público ou de um particular, desde que este esteja em coautoria com o agente público, ou que se beneficie do ato praticado por aquele.

#### 4.2.1.3 Classificação dos atos de improbidade

A Lei de Improbidade Administrativa classificou os atos de improbidade em três categorias: os que geram enriquecimento ilícito do agente ou do terceiro (art.9º), os que causam lesão ao patrimônio público (art.10) e os que ofendem os princípios da administração pública (art.11), não seguindo o posicionamento da melhor, a qual restringia o conceito de ato de improbidade como uma ofensa qualificada ao princípio da moralidade administrativa, que somente eram consideradas as condutas revestidas de dolo e que atenta se contra os princípios da Administração Pública.<sup>145</sup>

Caracteriza-se como enriquecimento ilícito qualquer ação ou omissão no exercício da função pública para obter vantagem econômica, auxiliar interesse de terceiro, ou pelo fato do agente público ostentar patrimônio desproporcional à

<sup>144</sup>SOBRANE, Op. Cit., p. 34.

<sup>145</sup>SOBRANE, Op. Cit., p. 36.

evolução da sua renda, necessitando-se, em ambos os casos, que a vantagem econômica indevida seja obtida em razão do seu cargo ou vínculo com a Administração Pública, destarte, preponderando o desvio ético do agente público.<sup>146</sup>

Já a causa de lesão ao erário é configurada quando a conduta omissiva ou comissiva do agente público enseja em perda, desvio, apropriação e dilapidação dos bens do patrimônio público ou das entidades elencadas no art. 1º da LIA, causando prejuízo ao erário público e bônus indevidos ao particular, independentemente daquele ter auferido ou não para si vantagem indevida. Desse modo, o *caput* do art.10 conceitua o prejuízo patrimonial, enquanto que os seus incisos estabelecem as condutas ilícitas elementares para sua configuração.<sup>147</sup>

Por outro lado, a violação dos princípios administrativos é dirigida contra o comportamento omissivo ou comissivo violador dos princípios que regem a Administração Pública e os deveres funcionais do agente público, arrolados exemplificativamente como a honestidade, eficiência, imparcialidade, legalidade, proporcionalidade, ou seja, todos aqueles direcionados à moralidade e à probidade administrativa, como também aos princípios explícitos e implícitos. Portanto, qualquer violação a estes deveres implicará no ato da improbidade administrativa,<sup>148</sup> pois visa garantir o cumprimento dos valores ontológicos da Administração Pública, consoante pode ser observado no *caput* do art.11 e seus incisos da Lei 8.429/92.

Nesse contexto, a conduta do agente público que desrespeitar o princípio da transparência administrativa, ou seja, negar publicidade aos atos oficiais (art.11, inciso IV da Lei nº 8249/92),<sup>149</sup> estará afrontando diretamente o princípio mencionado, além do princípio da publicidade, o que configurará numa infração ao direito fundamental garantido pelo Estado Democrático de Direito à população, configurando-se, portanto, no ato da improbidade administrativa.<sup>150</sup>

---

<sup>146</sup>MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 225.

<sup>147</sup>MARTINS JÚNIOR, Op. Cit. nota 146, p. 247.

<sup>148</sup>MARTINS JÚNIOR, Op. Cit. nota 146, p. 277-279.

<sup>149</sup>Art. 11. "Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: IV - negar publicidade aos atos oficiais".

<sup>150</sup>MEDINA, Fabio Osório. **Teoria da improbidade administrativa: má gestão pública: corrupção/ineficiência**/Fabio Medina Osorio; prefácio Eduardo Garcia de Enterría. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007, p. 418-419.

Cabe frisar que os atos supracitados deverão ser praticados no exercício da função pública de forma abrangente, ainda que seja exercido por um terceiro, que não esteja presente na classificação de agente público, tendo em vista que o ato praticado deverá causar impacto na função pública exercida pelo agente público.<sup>151</sup>

#### 4.2.1.4 Elemento subjetivo: dolo e culpa

O enquadramento da Lei de Improbidade exige a configuração da conduta dolosa ou culposa pelo sujeito ativo, já delineado no item 4.2.1.2. Assim, ainda que se tenha configurado o ato ilícito na conduta do sujeito ativo, é preciso analisar se houve a presença do dolo ou da culpa, pois se exige, no mínimo, que o ato tenha se concretizado mediante a má-fé, configurando-se num comportamento desonesto daquele.

Antes de adentrar às exigências do dolo ou culpa nas hipóteses do ato de improbidade, faz-se necessário demonstrar em síntese que a conduta dolosa “ocorre quando o agente quis o resultado e assumiu o risco de produzi-lo” (art. 18, inciso I do CP).<sup>152</sup> Já o comportamento culposos configura-se quando “o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência e imperícia” (art.18, inciso II do CP).<sup>153</sup> Sendo imprudente “a conduta positiva praticada pelo agente que, por não observar o seu dever de cuidado, causasse o resultado lesivo que lhe era previsível”; negligência, “ao contrário, é um deixar de fazer aquilo que a diligência normal impunha”; e, imperícia, quando ocorre uma inaptidão, momentânea ou não, do agente para o exercício de arte, profissão ou ofício”.<sup>154</sup>

Dos três dispositivos que definem as hipóteses do ato de improbidade administrativa, somente o ato que causar dano ao erário poderá ser configurado mediante conduta dolosa e culposa, enquanto que os atos de enriquecimento ilícito e violação ao princípio da administração pública se configurará apenas com a conduta dolosa.

<sup>151</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 820.

<sup>152</sup>BRASIL. Código Penal. **Vade Mecum**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2012. “Art. 18 - Diz-se o crime: I - doloso, quando o agente quis o resultado ou assumiu o risco de produzi-lo”.

<sup>153</sup>Op. Cit. nota 152. “Art. 18. Omissis; II - culposos, quando o agente deu causa ao resultado por imprudência, negligência ou imperícia”.

<sup>154</sup>GRECCO, Rogerio. **Curso de Direito Penal**.13 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011, p. 203.



O Colendo Superior Tribunal de Justiça consolidou como sendo indispensável a presença do dolo nas hipóteses descritas nos arts. 9º e 11, sendo que neste último exige-se apenas a presença do dolo genérico - a vontade de realizar o ato – não havendo a necessidade da comprovação da intenção do agente causador do ato. Já no art. 10, solidificou a necessidade ao menos da culpa, que para o ministro Castro Meira, ocorre quando “o agente não pretende atingir o resultado danoso, mas atua com negligência, imprudência ou imperícia”.<sup>155</sup>

Consoante se denota com as jurisprudências consolidadas, *in verbis*:

ADMINISTRATIVO. ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. ART.10, DA LEI 8.429/92. **DANO AO ERÁRIO. MODALIDADE CULPOSA.** POSSIBILIDADE. FAVORECIMENTO PESSOAL. TERCEIRO BENEFICIÁRIO. REQUISITOS CONFIGURADOS. INCURSÃO NAS PREVISÕES DA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA.

1. O ato de improbidade administrativa previsto no art. 10 da Lei 8.429/92 exige a comprovação do dano ao erário e a existência de dolo ou culpa do agente. Precedentes.

2. Os arts. 62 e 63, da Lei 4.320/64 estabelecem como requisito para a realização do pagamento que o agente público proceda à prévia liquidação da despesa. Nesse contexto, incumbe ao ordenador de despesa aferir a efetiva entrega do material ou fornecimento do serviço contratado, em conformidade com a nota de empenho que, por sua vez, expressa detalhadamente o objeto contratado pelo Poder Público, com todas as suas características físicas e quantitativas.

3. A conduta culposa está presente quando, apesar de o agente não pretender o resultado, atua com negligência, imprudência ou imperícia. Nessa modalidade, há um defeito inescusável de diligência, no qual se comete um erro sobre a condição do agir ou sobre a consequência da conduta. A punição dessa prática justifica-se pela criação de um risco proibido ao bem jurídico tutelado.

4. Na hipótese, além do dano ao erário, a descrição dos elementos fáticos realizada na origem evidencia a negligência da autoridade municipal, pois: a) realizou o pagamento da nota de empenho sem adotar qualquer providência para aferir a entrega da mercadoria, seja por meio da verificação do processo administrativo que ensejou a contratação, seja pela provocação da empresa contratada para comprovar a entrega do bem; b) deixou transcorrer praticamente três anos entre o pagamento integral do débito e a entrega parcial da mercadoria, sem ter adotado qualquer medida ou cobrança do particular; c) após todo esse tempo, sequer a totalidade da quantia contratada foi entregue.

5. A lei de improbidade administrativa aplica-se ao beneficiário direto do ato ímprobo, mormente em face do comprovado dano ao erário público. Inteligência do art. 3º da Lei de Improbidade Administrativa. No caso, também está claro que a pessoa jurídica foi beneficiada com a prática infrativa, na medida em que se locupletou de verba pública sem a devida

<sup>155</sup>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Improbidade administrativa:** desonestidade na gestão dos recursos públicos. Sala de Notícias. Disponível em: <[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=103422](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=103422)>. Acesso em: 25 out. 2012.

contraprestação contratual. Por outro lado, em relação ao seu responsável legal, os elementos coligidos na origem não lhe apontaram a percepção de benefícios que ultrapassem a esfera patrimonial da sociedade empresária, nem individualizaram sua conduta no fato imputável, razão pela qual não deve ser condenado pelo ato de improbidade.

6. Recurso especial provido em parte. (STJ/ Resp. 1127143 – UF: RS – Registro: 2009/0042887-9; Relator: Min. Castro Meira – Segunda Turma).<sup>156</sup>

ADMINISTRATIVO. IMPROBIDADE. ELEMENTO SUBJETIVO. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE TRANSPORTE SEM LICITAÇÃO. ATO ÍMPROBO POR ATENTADO AOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. CONDENAÇÃO CRIMINAL TRANSITADA EM JULGADO. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES. (STJ/ Resp 951389 – UF:SC - Registro: 2007/0068020-6; Relator: Min. Herman Benjamin – Segunda Turma).<sup>157</sup>

#### 4.2.1.5 Sanções

As sanções aplicadas aos atos de improbidade administrativa estão consagradas no art. 37, § 4º da CRFB e no art. 12 da Lei nº 8.429/1992.

A incidência no primeiro dos dispositivos supracitados importará na suspensão dos atos políticos, perda da função pública, indisponibilidade dos bens e ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. Desta forma, é cediço que estas sanções são de natureza civil, e não criminal, uma vez que a aplicabilidade da sanção da indisponibilidade dos bens tem apenas o objetivo de acautelar os interesses do erário durante a apuração dos fatos, configurando-se num caráter preventivo. No ressarcimento ao erário, busca-se recompor o patrimônio do lesado, se comprovado o prejuízo ao erário ou ao patrimônio público. Nas sanções da suspensão dos direitos políticos e perda da função pública, afasta o agente ímprobo da vida pública.<sup>158</sup>

As sanções previstas no art. 12 da Lei nº 8.429/1992 foram além das medidas previstas na norma constitucional supracitadas ao determinar aplicações de sanções, como o pagamento de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou

<sup>156</sup>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Resp. 1127143**. Relator: Min. Castro Meira. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=200900429879>>. Acesso em: 25 out. 2012.

<sup>157</sup>SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Resp 951389**. Relator: Min. Herman Benjamin. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=200700680206>>. Acesso em: 25 out. 2012.

<sup>158</sup>PIETRO, Op. Cit. nota 128, p. 815.

indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário,<sup>159</sup> impondo, portanto, as penalidades da seguinte forma:

- Ao ato de enriquecimento ilícito, a aplicação do disposto no inciso I do art. 12, vejamos:

I - na hipótese do art. 9º, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, ressarcimento integral do dano, quando houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil de até três vezes o valor do acréscimo patrimonial e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de dez anos;

- Ao ato que causar prejuízo ao erário, a aplicação do disposto no inciso II do art. 12, *ipsis litteris*:

II - na hipótese do art. 10, ressarcimento integral do dano, perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio, se concorrer esta circunstância, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de cinco anos;

- Por fim, à hipótese de violação aos princípios Administrativos será aplicado o inciso III do art. 12, senão vejamos:

III - na hipótese do art. 11, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos, pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e proibição de contratar com o Poder Público ou receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Sobreleva registrar que as penalidades supracitadas poderão ser impostas cumulativamente se numa mesma conduta estiverem presentes os atos que importem em improbidade administrativa de qualquer espécie prevista nos art. 9º, 10, e 11 da Lei nº 8.429/1992.<sup>160</sup>

<sup>159</sup>SILVA, Gustavo Scatolino; CAVALCANTE FILHO, Joao Trindade. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2012, p. 900.

<sup>160</sup>MARTINS JÚNIOR, Op. Cit. nota 146, p. 320.

Portanto, verifica-se que a conduta do agente público que violar os deveres funcionais, isto é, a honestidade, a eficiência, a lealdade, atos que resultam na boa administração, como também a violação aos preceitos legais na realização da sua função pública configurará ato ilícito, que poderá ensejar na aplicabilidade da responsabilidade administrativa, como também no ato de improbidade administrativa, puníveis na forma da lei.

## 6 CONCLUSÃO

A partir do estudo acima realizado, pôde-se constatar que atualmente vigora no País a reforma gerencial, a qual, a despeito de coexistir com alguns aspectos da burocracia, viabiliza uma maior efetividade na transparência dos atos praticados pela gestão pública, em virtude da adoção de instrumentos regulatórios que possibilitam um avanço no sistema brasileiro.

Neste contexto, a transparência administrativa é considerada um direito fundamental consagrado no ordenamento jurídico por meio de seus instrumentos, dentre os quais se destacam o princípio da publicidade, da motivação, da participação popular, com o fito de viabilizar o acesso aos atos praticados pelos administradores do poder público.

Destarte, como fora delineado ao longo de todo este trabalho, conclui-se que a transparência administrativa é um direito garantido ao cidadão de obter informações de interesse coletivo ou individual, principalmente sobre atos administrativos e governamentais, a fim de efetivar o controle social e democrático na participação da gestão pública e no combate à corrupção.

Deste modo, a administração pública, por meio dos seus agentes, deverá atuar em consonância com os preceitos legais e deveres funcionais, a fim de garantir a aplicação correta do patrimônio público e zelar pela transparência dos atos administrativos. Deve-se difundir a cultura de acesso às informações públicas, rompendo-se, portanto, com a cultura do sigilo do exercício das atividades administrativas, posto que o cidadão deverá estar sempre em primeiro lugar, sendo-lhe cedidos serviços e informações de forma precisa, rápida e leal.

Além disso, verifica-se que a não observância do acima aludido poderá configurar uma conduta ilícita ensejadora das penalidades de responsabilidade administrativa e/ou improbidade, em virtude de ferir a boa administração, além do direito resguardado ao cidadão de obter informações a fim de exercer o controle dos atos administrativos.

Ante o exposto, não há como negar que a conquista advinda com a implementação da nova legislação de acesso à informação pública trouxe benefícios para a aplicação dos mecanismos adotados para a transparência administrativa. No entanto, é preciso fortalecer os mecanismos de integração entre

a participação popular e os anseios do legislador constituinte, a fim de que o acesso possa ser concretizado, efetivando-se a democracia.

Não se pode, contudo, olvidar que esta é uma tarefa árdua, isto é, uma tarefa que deverá ser paulatinamente implementada com o objetivo de prestigiar a publicidade e a motivação dos atos estatais, haja vista que vivemos num estado democrático, o qual é incompatível com a cultura do segredo dos atos administrativos.

## REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-76122007000700005](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122007000700005)>. Acesso em: 03 out. 2012.

ANDI COMUNICAÇÃO E DIREITOS. **Direito de acesso à informação**. Disponível em: <http://www.andi.org.br/politicas-de-comunicacao/page/direito-de-acesso-a-informacao>>. Acesso em: 23 abr. 2012.

ANDRADE, José Carlos Vieira de. **O dever de fundamentação expresso dos actos administrativo**. Coimbra: Almedina, 1992.

BARBOSA, Sandra Pires. Direito à informação e controle social da Atividade Econômica. **Jus Navigandi**. Teresina, ano 6, n. 51, 1 out. 2001. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/2078/direito-a-informacao-e-controle-social-da-atividade-economica>>. Acesso em: 15 set. 2012.

BOBBIO, Norberto. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. 17 reimpressão. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do estado**. 7 ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

BRASIL. Constituição (1988). **Vade Mecum**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Código Penal. **Vade Mecum**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

BRASIL. Lei 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da administração pública. **Vade Mecum**. 11 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

CHIAVENATO, Idalberto. **Introdução à teoria geral da administração**. 6 ed. Rio de Janeiro: Campus, 2000.

CODEIXA, Fábio de Macedo Soares Pires. Comentários a lei de acesso à informação. **Jus Navegandi**. Disponível em: <http://jus.com.br/revista/texto/21436/comentarios-a-lei-de-acesso-a-informacao/2#ixzz29WmMtR00>>. Acesso em: 28 out. 2012.

CONSOCIAL/SP. **Eixos Temáticos**. Eixo I, Promoção da transparência pública e o acesso à informação e aos dados públicos. Disponível em: <<http://www.consocial.sp.gov.br/eixos-tematicos/eixo-i.html>>. Acesso em: 26 abr. 2012.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Acesso à informação pública**. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacaoGOV/acesso-informacao-brasil/index.asp>> Acesso em: 28 jun. 2012.

\_\_\_\_\_. **Cartilha de acesso à informação pública**: uma introdução à lei nº 12.527, 18 de novembro de 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/destaques/cartilha.asp>>. Acesso em: 22 abr. 2012.

\_\_\_\_\_. **Acesso à informação no Brasil**. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/acessoainformacaogov/acesso-informacao-brasil/quais-as-excecoes.asp>>. Acesso em: 20 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Transparência pública**: prevenção da corrupção. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/PrevencaodaCorrupcao/TransparenciaPublica/index.asp>>. Acesso em: 20 out. 2012.

COSTA, Frederico L. **Condicionantes da reforma do estado no Brasil**. Disponível em: <<http://www.ige.unicamp.br/gapi/CostaCondicionantesdaReformadoEstado.pdf>>. Acesso em: 15 ago. 2012.

CULAU, Ariosto Antunes; FORTIS Martins Francisco de Almeida. **Transparência e controle social na administração pública brasileira**: avaliações das principais inovações introduzidas pela lei de responsabilidade fiscal. Disponível em: <<https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3235/1/transparenciacontrolesocialadministracao.pdf>> Acesso em: 16 out. 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley. **Curso de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2006.

FAORO, Raymundo. **Os donos do poder**: formação do Patronato Político Brasileiro. São Paulo: Globo, 2007.

FERREIRA, Wolgran Junqueira. **Princípios da administração pública**: moralidade, legalidade, publicidade, motivação: art. 37, *caput*, da Constituição Federal. Bauru/SP: Edpro, 1995.



FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. rev. atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 12 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

GRECCO, Rogerio. **Curso de Direito Penal**. 13 ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2011.

HENRIQUES, Antônio; MEDEIROS, João Bosco. **Monografia no curso de direito – como elaborar o trabalho de conclusão de curso (TCC)**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo: Saraiva, 2005.

\_\_\_\_\_. **Curso de Direito Administrativo**. 8 ed. rev. ampliada e atualizada. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

KLERING, Luis Roque. et al. Novos Caminhos da Administração Pública Brasileira. **Revista Acadêmica da FACE**. Disponível em: <<http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/face/article/viewFile/8231/5903>>. Acesso em: 03 out. 2012.

LAFER, Celso. **A reconstrução dos direito humanos**: diálogo com o pensamento Hannal Arendt. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Metodologia do trabalho científico**: procedimentos básicos, pesquisa bibliográfica, projeto e relatório, publicações e trabalhos científicos. 6 ed. 7 reimpressão. São Paulo: Atlas, 2006.

MALUF, Sahid. **Teoria geral do estado**. 30 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 4 ed. Niterói: Impetus, 2010.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 6 ed. Niterói: Impetus, 2012.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Probidade administrativa**. 3 ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2006.

\_\_\_\_\_. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MEDINA, Fabio Osório. **Teoria da improbidade administrativa**: má gestão pública: corrupção/ineficiência/Fabio Medina Osorio; prefácio Eduardo Garcia de Enterría. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

MEIRELES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1995.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo brasileiro**. 25 ed. atualizada por Eurico de Andrade Azevedo, Delcio Balestero Aleixo, José Emmanuel Burle Filho, São Paulo: Malheiros, 2000.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 24. ed. rev. atualizada. São Paulo: Malheiros, 2007.

OLIVEIRA, Silvio Luiz de. **Metodologia científica aplicada ao direito**. São Paulo: Thomson, 2002.

PAZZAGLINI FILHO, Mario. **Princípios constitucionais reguladores da administração pública**. São Paulo: Atlas, 2000.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma reforma gerencial da administração pública no Brasil. In: PETRUCCI, Vera; SCHAWARZ, Letícia (Orgs.). **Uma reforma gerencial administrativa no Brasil**: a reforma de 1995: ensaios sobre a reforma gerencial administrativa brasileira no limiar do século XXI. Brasília: Universidade de Brasília: ENAP, 1999, p. 23.

\_\_\_\_\_. **Reforma do estado para a cidadania**: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional. 2 ed. São Paulo: ed. 34, 2011; Brasília: ENAP, 1998.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Parcerias na administração pública**: concessão, permissão, franquia, terceirização e outras formas. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 22 ed. São Paulo: Atlas, 2009.

\_\_\_\_\_. **Direito Administrativo**. 23 ed. São Paulo: Atlas, 2010.

PINTO, Judicael Sudário. **Curso à distância controle social das contas públicas: transparência e controle social na Carta Maior**. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/site/arquivos/servicos/downloads/2010/cursocontrolesocial/tcm-04.pdf>>. Acesso em: 18 de set. de 2012.

PROCIDADE. **Transparência, acesso à informação e controle social da gestão pública**. Disponível em: <<http://procidade.wordpress.com/2011/03/04/transparencia-acesso-a-informacao-e-controle-social-da-gestao-publica-3/>>. Acesso em: 16 out. 2012.

SILVA, Guilherme Amorim Campos. Um Constituição cidadã, e participativa. **Revista Praça Pública**. Disponível em: <<http://www.rubensnaves.com.br/em-revista/ano-iii-lla-edicao/uma-constituicao-cidada-e-participativa-124/16>>. Acesso em: 12 set. 2012.

SILVA, Gustavo Scatolino; CAVALCANTE FILHO, Joao Trindade. **Manual de Direito Administrativo**. Salvador: JusPodivm, 2012.

SILVA, José Afonso. **Curso de Direito Constitucional positivo: revista, atualizada da reforma constitucional (até a Emenda Constitucional n. 48 de 10.8.2005)**. 26 ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

SILVA, Paulo Sérgio. **Impactos da lei de acesso: os passos até o acesso**. Disponível em: <[http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos\\_lai3\\_22082012.pdf](http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos_lai3_22082012.pdf)> Acesso em: 15 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Impactos da lei de acesso à informação pública: agente público e improbidade administrativa**. Portal da Associação de Transparência Municipal. Artigo & Estudos. Disponível em: <[http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos\\_lai6\\_22082012.pdf](http://tmunicipal.org.br/institucional/pdf/impactos_lai6_22082012.pdf)>. Acesso em: 20 out. 2012.

SOBRANE, Sérgio Turra. **Improbidade administrativa: aspectos materiais, dimensão difusa e coisa julgada**. São Paulo: Atlas, 2010.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. **Improbidade Administrativa: desonestidade na gestão dos recursos públicos**. Sala de Notícias. Disponível em:

<[http://www.stj.gov.br/portal\\_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=103422](http://www.stj.gov.br/portal_stj/publicacao/engine.wsp?tmp.area=398&tmp.texto=103422)>. Acesso em: 25 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Resp. 1127143**. Relator: Min. Castro Meira. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=200900429879>>. Acesso em: 25 out. 2012.

\_\_\_\_\_. **Resp 951389**. Relator: Min. Herman Benjamim. Disponível em: <[http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp? numreg=200700680206](http://www.stj.jus.br/webstj/processo/justica/detalhe.asp?numreg=200700680206)>. Acesso em: 25 out. 2012.

TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO CEARÁ. **Curso à distância controle social das contas públicas**: transparência e controle social na Carta Maior. Disponível em: <<http://www.tcm.ce.gov.br/site/arquivos/servicos/downloads/2010/cursocontrolesocial/tcm-04.pdf>>. Acesso em: 18 set. 2012.

VICENTE, Paulo Marcelo Alexandrino. **Direito Constitucional descomplicado**. 4 ed. Rio de Janeiro: Método, 2009.

**ANEXOS**

**ANEXO I**  
**EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO PROJETO LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO**

Mensagem nº 316

Senhores Membros do Congresso Nacional,

Nos termos do art. 61 da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto do projeto de lei que “Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição, e dá outras providências”.

Brasília, 13 de maio de 2009.



EMI nº 00007 CC/MJ/MRE/MD/AGU/SEDH/GSI/SECOM/CGU-PR

Brasília, 5 de maio de 2009

Excelentíssimo Senhor Presidente da República,

1. Submetemos à elevada consideração de Vossa Excelência o anexo anteprojeto de lei, por meio do qual se pretende dispor 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.
2. O anteprojeto ora encaminhado é resultado de aprofundada discussão travada no âmbito de grupo formado por representantes dos Ministérios co-autores, e de órgãos e eles relacionados, para estudo de propostas de normatização do tema enviadas originalmente à Casa Civil pela Controladoria-Geral da União, a partir de debates havidos no seio do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção, bem como pelo Ministério da Justiça, além de outras contribuições.
3. Sobre a matéria, cumpre ressaltar que o direito de acesso garantido aos cidadãos nos termos da Constituição da República carece de regulamentação unitária e sistemática, que assegure, efetivamente, o acesso amplo a informações e documentos produzidos pela Administração Pública.
4. A proposta cria mecanismos claros e efetivos para garantir o acesso a informação pública e, ao mesmo tempo, estabelece critérios para proteção das informações pessoais e sigilosas, assim compreendidas apenas aquelas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado.
5. Em 2008, a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura -UNESCO divulgou relatório que demonstra que em 1990, apenas treze países haviam regulamentado o direito de acesso a informação. Atualmente, mais de 70 países já adotaram essa legislação, enquanto dezenas de outros encontram-se em adiantado processo para sua elaboração. Outro avanço apontado pela UNESCO, reside no reconhecimento por muitos países do direito à informação como um direito fundamental.
6. A garantia do direito de acesso a informações públicas como regra geral é um dos grandes mecanismos da consolidação dos regimes democráticos. O acesso a informação pública, além de indispensável ao exercício da cidadania, constitui um dos mais fortes instrumentos de combate à corrupção. O anteprojeto em questão figura, portanto, como mais uma medida adotada pelo Governo Federal como o objetivo de promover a ética e ampliar a transparência no setor público.
7. Nesse sentido, a proposta adota como regra geral o acesso pleno, imediato e gratuito as informações, sendo possível sua recusa somente mediante decisão devidamente fundamentada que indique o prazo para a interposição de recurso e a autoridade que o decidirá. Na mesma linha, o anteprojeto determina que os órgãos e entidades públicas dêem ampla publicidade às informações sobre gestão, programas, projetos, metas, indicadores, licitações, contratos e prestação de contas, publicando-as em sítio da rede mundial de computadores, assegurada a adoção de mecanismos que viabilizem o acesso de portadores de deficiências.

CÂMARA DOS DEPUTADOS  
AA1778E6

8. A restrição do acesso somente será permitida em caso de informações pessoais ou imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado, caso em que a restrição será imposta por meio de classificação da informação como sigilosa, mediante decisão devidamente fundamentada e a adoção do critério menos restritivo possível para a definição do grau de sigilo que lhe será atribuído. Mesmo assim, será assegurado ao cidadão o acesso à parte não sigilosa, caso o sigilo abranja apenas parte do documento que contém a informação. Transcorrido o prazo do sigilo estipulado no momento da classificação ou após evento específico, eventualmente fixado como termo para o sigilo, a informação será automaticamente desclassificada, tornando-se acessível a qualquer cidadão.

9. Além de impor uma série de limitações à possibilidade de restrição do acesso a informação, a proposta ainda exige a aferição constante da existência das razões que justificaram a restrição de acesso, obrigando os órgãos e entidades públicas a revisarem, periodicamente, as informações classificadas como sigilosas, de modo a decidir sobre a necessidade de manutenção do sigilo. A mesma lógica é adotada para as informações classificadas sob a legislação atual, as quais deverão ser revisadas no prazo máximo de dois anos sob penas de desclassificação automática.

10. Para sistematizar o assunto, foi proposta a divisão do anteprojeto em seis capítulos: das disposições gerais; do acesso a informações e da sua divulgação; do procedimento de acesso a informação; das restrições de acesso a informação; das responsabilidades; e das disposições finais e transitórias.

11. Nas disposições gerais, dois são os pontos que merecem destaque: os conceitos do art. 2º e a diretriz apresentada no art. 3º do anteprojeto. Juntos, esses dispositivos representam os ideais de transparência, celeridade e responsabilidade que devem nortear a relação entre Estado e cidadão no que diz respeito às informações da Administração Pública.

12. No segundo capítulo, a proposta assinala quais são os direitos do cidadão em matéria de acesso a informação e quais os deveres da Administração Pública para com o cidadão, impondo ao poder público uma conduta pró-ativa em matéria de transparência de suas informações. O art. 6º do anteprojeto foi formulado com o intuito de mostrar que, além de se dispor de instrumentos legais adequados, é necessária a formação de uma cultura de acesso a informação de que sejam partes ativas a população e os servidores públicos. Nesse sentido, o projeto prevê a criação de um serviço de informações ao cidadão em cada órgão ou entidade pública, com a finalidade de atender e orientar o público, informar sobre a tramitação de documentos e receber requerimentos de acesso a informações.

13. Nos procedimentos de acesso a informação, importa destacar a inovação de se acabar com a necessidade de justificativa nos pedidos de acesso, como já ocorre em países com legislação reconhecidamente avançada no assunto, como a Suécia, o México e os Estados Unidos da América, em que o motivo do requerimento do acesso a informação não é relevante. Será exigido do interessado apenas sua identificação e a especificação da informação requerida. Ora, se um documento é produzido pela Administração Pública e não contém informação de caráter pessoal ou está classificado como sigiloso, este documento necessariamente será de interesse público, inclusive no que tange à possibilidade de ser acessado por todos.

14. Na seqüência, a refletir a preocupação com as barreiras econômicas que poderiam ser opostas ao acesso a informação, estabeleceu-se a gratuidade da cópia dos documentos àqueles que não tenham condições econômicas para pagar por elas, nos termos do art. 10 do anteprojeto. Além disso, a proposta prevê também a possibilidade de que as informações armazenadas em meio digital sejam fornecidas por esse meio, a pedido ou com anuência do requerente, o que reduz substancialmente o custo para o exercício do direito de acesso.



15. As hipóteses de restrição estão previstas no capítulo IV que, considerando o histórico da legislação brasileira, constitui inovação simplesmente pelo fato de dispor sobre o tema de forma exaustiva. *Matérias que até então vinham sendo tratadas em normas inferiores* são, agora, submetidas ao debate democrático no Congresso Nacional. Tão importante quanto debater com a sociedade sobre o direito de acesso a informações é debater os limites do sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

16. A classificação de documentos como sigilosos ganha no anteprojeto formato diferente do que vinha recebendo na Administração Pública Federal. O capítulo de restrições está dividido em cinco seções que, além das disposições gerais, versam sobre classificação de *informação como sigilosa, prazos de sigilo, proteção e controle de informações sigilosas, procedimentos de classificação, reclassificação e desclassificação, e sobre informações pessoais.*

17. Na seção de disposições gerais, em consonância com as mais avançadas legislações sobre a matéria, estabelece o anteprojeto que as informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos, praticadas por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas, não poderão ser objeto de qualquer restrição de acesso.

18. Também considerando a necessidade de atualização da legislação nacional em matéria de sigilo e de prazos e critérios de classificação de documentos sigilosos, o anteprojeto propõe não só a redução dos atuais quatro níveis de sigilo para três níveis como, também, a redução dos prazos máximos de guarda dessas informações. Assim, no nível mais alto de sigilo, pelo novo texto, a restrição de acesso a informação somente poderá vigorar por 25 anos. O prazo proposto não destoaria dos previstos nas legislações de outras democracias, tais como a finlandesa e a norte-americana, que também situam tal prazo em 25 anos, com possibilidade de prorrogação.

19. O anteprojeto, além da redução dos prazos de restrição de acesso, avança nos critérios de classificação e reclassificação. Propõe-se que os documentos sejam classificados por número restrito de pessoas. Além disso, a possibilidade de renovação do prazo de sigilo será restrita às informações ultrassecretas que representem ameaça à soberania ou integridade do território nacional, cuja competência será da Comissão de Reavaliação de Informações, composta por Ministros de Estado ou autoridades com as mesmas prerrogativas, responsável também por rever a classificação de *informações secretas e ultrassecretas.*

20. Além disso, a exemplo do que acontece nos Estados Unidos, o anteprojeto determina que a autoridade máxima de cada órgão ou entidade publique, anualmente e pela rede mundial de computadores, o rol das informações desclassificadas e o número de documentos classificados em cada grau de sigilo, o que possibilita um maior controle e fiscalização da sociedade sobre a aplicação da lei e também permite ao Poder Público avaliar sua aplicação com o objetivo de ajustar seus próprios procedimentos.

21. Já na seção sobre dados pessoais, embora tenha sido mantido o prazo atualmente previsto para guarda deste tipo de informação, foi introduzida importante ressalva: a restrição de acesso não poderá ser invocada para prejudicar processo de apuração de irregularidades em que a pessoa esteja envolvida ou tenha como objeto a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

22. O capítulo sobre responsabilidades foi elaborado para reforçar as garantias expressas na lei, estabelecendo, nos artigos 25 a 29, as sanções para aqueles que violarem o direito fundamental de acesso a informações públicas. Poderá o militar ou o agente público responder por improbidade administrativa, além das penalidades já previstas nos regulamentos

próprios e na Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990. Já a pessoa física ou a entidade privada estarão sujeitas à rescisão de vínculo com o poder público e mesmo à declaração de inidoneidade.

23. Por fim, nas disposições finais e transitórias, destaque-se os pontos do anteprojeto que alteram a Lei nº 8.112, de 1990, para ampliar o rol de autoridades a quem o servidor pode denunciar irregularidades de que tenha conhecimento, e, ainda, estabelecer garantia de proteção ao servidor denunciante, que carece de liberdade para denunciar abusos que obscurecem o trato da coisa pública.

24. O acesso a informação pública, portanto, como expressão de transparência pública, deve não apenas compreender a acessibilidade das informações, mas, também, a garantia de que o ambiente onde são geradas tais informações não seja contaminado por ações de corrupção, abusos e desmandos.

25. Finalmente, cumpre notar que o tratamento do direito de acesso a informação como direito fundamental é um dos requisitos para que o Brasil aprofunde a democracia participativa, em que não haja obstáculos indevidos à difusão das informações públicas e a sua apropriação pelos cidadãos.

São essas, Senhor Presidente, as razões que nos levam a submeter à elevada consideração de Vossa Excelência o presente Anteprojeto de Lei de Acesso a Informação.

Respeitosamente,

*Assinado eletronicamente por Dilma Rousseff, Tarso Fernando Herz Genro, Celso Luiz Nunes Amorim, Nelson Azevedo Jobim, José Antonio Dias Toffoli, Paulo de Tarso Vannuchi, Jorge Armando Felix, Franklin de Souza Martins, Jorge Hage Sobrinho*

**CÂMARA DOS DEPUTADOS  
AA1778E6**

**ANEXO II**

**Presidência da República  
Casa Civil  
Subchefia para Assuntos Jurídicos**

**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; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências.

**A PRESIDENTA DA REPÚBLICA** Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

**CAPÍTULO I**

**DISPOSIÇÕES GERAIS**

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios, com o fim de garantir 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.

Parágrafo único. Subordinam-se ao regime desta Lei:

I - os órgãos públicos integrantes da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, incluindo as Cortes de Contas, e Judiciário e do Ministério Público;

II - as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Art. 2º Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber, às entidades privadas sem fins lucrativos que recebam, para realização de ações de interesse público, recursos públicos diretamente do orçamento ou mediante subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes ou outros instrumentos congêneres.

Parágrafo único. A publicidade a que estão submetidas as entidades citadas no **caput** refere-se à parcela dos recursos públicos recebidos e à sua destinação, sem prejuízo das prestações de contas a que estejam legalmente obrigadas.

Art. 3º Os procedimentos previstos nesta Lei destinam-se a assegurar o direito fundamental de acesso à informação e devem ser executados em conformidade com os princípios básicos da administração pública e com as seguintes diretrizes:

I - observância da publicidade como preceito geral e do sigilo como exceção;

II - divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações;

III - utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação;

IV - fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na administração pública;

V - desenvolvimento do controle social da administração pública.

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;

II - documento: unidade de registro de informações, qualquer que seja o suporte ou formato;

III - informação sigilosa: aquela submetida temporariamente à restrição de acesso público em razão de sua imprescindibilidade para a segurança da sociedade e do Estado;

IV - informação pessoal: aquela relacionada à pessoa natural identificada ou identificável;

V - tratamento da informação: conjunto de ações referentes à produção, recepção, classificação, utilização, acesso, reprodução, transporte, transmissão, distribuição, arquivamento, armazenamento, eliminação, avaliação, destinação ou controle da informação;

VI - disponibilidade: qualidade da informação que pode ser conhecida e utilizada por indivíduos, equipamentos ou sistemas autorizados;

VII - autenticidade: qualidade da informação que tenha sido produzida, expedida, recebida ou modificada por determinado indivíduo, equipamento ou sistema;

VIII - integridade: qualidade da informação não modificada, inclusive quanto à origem, trânsito e destino;

IX - primariedade: qualidade da informação coletada na fonte, com o máximo de detalhamento possível, sem modificações.

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

## CAPÍTULO II

### DO ACESSO A INFORMAÇÕES E DA SUA DIVULGAÇÃO

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

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

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

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

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.

§ 1º O acesso à informação previsto no **caput** não compreende as informações referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

§ 2º Quando não for autorizado acesso integral à informação por ser ela parcialmente sigilosa, é assegurado o acesso à parte não sigilosa por meio de certidão, extrato ou cópia com ocultação da parte sob sigilo.

§ 3º O direito de acesso aos documentos ou às informações neles contidas utilizados como fundamento da tomada de decisão e do ato administrativo será assegurado com a edição do ato decisório respectivo.

§ 4º A negativa de acesso às informações objeto de pedido formulado aos órgãos e entidades referidas no art. 1º, quando não fundamentada, sujeitará o responsável a medidas disciplinares, nos termos do art. 32 desta Lei.

§ 5º Informado do extravio da informação solicitada, poderá o interessado requerer à autoridade competente a imediata abertura de sindicância para apurar o desaparecimento da respectiva documentação.

§ 6º Verificada a hipótese prevista no § 5º deste artigo, o responsável pela guarda da informação extraviada deverá, no prazo de 10 (dez) dias, justificar o fato e indicar testemunhas que comprovem sua alegação.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 1º Na divulgação das informações a que se refere o **caput**, deverão constar, no mínimo:

I - registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público;

II - registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros;

III - registros das despesas;

IV - informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados;

V - dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e

VI - respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

§ 3º Os sítios de que trata o § 2º deverão, na forma de regulamento, atender, entre outros, aos seguintes requisitos:

I - conter ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita o acesso à informação de forma objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão;

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina;

IV - divulgar em detalhes os formatos utilizados para estruturação da informação;

V - garantir a autenticidade e a integridade das informações disponíveis para acesso;

VI - manter atualizadas as informações disponíveis para acesso;

VII - indicar local e instruções que permitam ao interessado comunicar-se, por via eletrônica ou telefônica, com o órgão ou entidade detentora do sítio; e

VIII - adotar as medidas necessárias para garantir a acessibilidade de conteúdo para pessoas com deficiência, nos termos do art. 17 da Lei nº 10.098, de 19 de dezembro de 2000, e do art. 9º da Convenção sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência, aprovada pelo Decreto Legislativo nº 186, de 9 de julho de 2008.

§ 4º Os Municípios com população de até 10.000 (dez mil) habitantes ficam dispensados da divulgação obrigatória na internet a que se refere o § 2º, mantida a obrigatoriedade de divulgação, em tempo real, de informações relativas à execução orçamentária e financeira, nos critérios e prazos previstos no art. 73-B da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal).

Art. 9º O acesso a informações públicas será assegurado mediante:

I - criação de serviço de informações ao cidadão, nos órgãos e entidades do poder público, em local com condições apropriadas para:

- a) atender e orientar o público quanto ao acesso a informações;
- b) informar sobre a tramitação de documentos nas suas respectivas unidades;
- c) protocolizar documentos e requerimentos de acesso a informações; e

II - realização de audiências ou consultas públicas, incentivo à participação popular ou a outras formas de divulgação.

### CAPÍTULO III

#### DO PROCEDIMENTO DE ACESSO À INFORMAÇÃO

##### Seção I

##### Do Pedido de Acesso

Art. 10. Qualquer interessado poderá apresentar pedido de acesso a informações aos órgãos e entidades referidos no art. 1º desta Lei, por qualquer meio legítimo, devendo o pedido conter a identificação do requerente e a especificação da informação requerida.

§ 1º Para o acesso a informações de interesse público, a identificação do requerente não pode conter exigências que inviabilizem a solicitação.

§ 2º Os órgãos e entidades do poder público devem viabilizar alternativa de encaminhamento de pedidos de acesso por meio de seus sítios oficiais na internet.

§ 3º São vedadas quaisquer exigências relativas aos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público.

Art. 11. O órgão ou entidade pública deverá autorizar ou conceder o acesso imediato à informação disponível.

§ 1º Não sendo possível conceder o acesso imediato, na forma disposta no **caput**, o órgão ou entidade que receber o pedido deverá, em prazo não superior a 20 (vinte) dias:

I - comunicar a data, local e modo para se realizar a consulta, efetuar a reprodução ou obter a certidão;

II - indicar as razões de fato ou de direito da recusa, total ou parcial, do acesso pretendido; ou

III - comunicar que não possui a informação, indicar, se for do seu conhecimento, o órgão ou a entidade que a detém, ou, ainda, remeter o requerimento a esse órgão ou entidade, cientificando o interessado da remessa de seu pedido de informação.



§ 2º O prazo referido no § 1º poderá ser prorrogado por mais 10 (dez) dias, mediante justificativa expressa, da qual será cientificado o requerente.

§ 3º Sem prejuízo da segurança e da proteção das informações e do cumprimento da legislação aplicável, o órgão ou entidade poderá oferecer meios para que o próprio requerente possa pesquisar a informação de que necessitar.

§ 4º Quando não for autorizado o acesso por se tratar de informação total ou parcialmente sigilosa, o requerente deverá ser informado sobre a possibilidade de recurso, prazos e condições para sua interposição, devendo, ainda, ser-lhe indicada a autoridade competente para sua apreciação.

§ 5º A informação armazenada em formato digital será fornecida nesse formato, caso haja anuência do requerente.

§ 6º Caso a informação solicitada esteja disponível ao público em formato impresso, eletrônico ou em qualquer outro meio de acesso universal, serão informados ao requerente, por escrito, o lugar e a forma pela qual se poderá consultar, obter ou reproduzir a referida informação, procedimento esse que desonerará o órgão ou entidade pública da obrigação de seu fornecimento direto, salvo se o requerente declarar não dispor de meios para realizar por si mesmo tais procedimentos.

Art. 12. O serviço de busca e fornecimento da informação é gratuito, salvo nas hipóteses de reprodução de documentos pelo órgão ou entidade pública consultada, situação em que poderá ser cobrado exclusivamente o valor necessário ao ressarcimento do custo dos serviços e dos materiais utilizados.

Parágrafo único. Estará isento de ressarcir os custos previstos no **caput** todo aquele cuja situação econômica não lhe permita fazê-lo sem prejuízo do sustento próprio ou da família, declarada nos termos da Lei nº 7.115, de 29 de agosto de 1983.

Art. 13. Quando se tratar de acesso à informação contida em documento cuja manipulação possa prejudicar sua integridade, deverá ser oferecida a consulta de cópia, com certificação de que esta confere com o original.

Parágrafo único. Na impossibilidade de obtenção de cópias, o interessado poderá solicitar que, a suas expensas e sob supervisão de servidor público, a reprodução seja feita por outro meio que não ponha em risco a conservação do documento original.

Art. 14. É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia.

## Seção II

### Dos Recursos

Art. 15. No caso de indeferimento de acesso a informações ou às razões da negativa do acesso, poderá o interessado interpor recurso contra a decisão no prazo de 10 (dez) dias a contar da sua ciência.

Parágrafo único. O recurso será dirigido à autoridade hierarquicamente superior à que exarou a decisão impugnada, que deverá se manifestar no prazo de 5 (cinco) dias.

Art. 16. Negado o acesso a informação pelos órgãos ou entidades do Poder Executivo Federal, o requerente poderá recorrer à Controladoria-Geral da União, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias se:

I - o acesso à informação não classificada como sigilosa for negado;

II - a decisão de negativa de acesso à informação total ou parcialmente classificada como sigilosa não indicar a autoridade classificadora ou a hierarquicamente superior a quem possa ser dirigido pedido de acesso ou desclassificação;

III - os procedimentos de classificação de informação sigilosa estabelecidos nesta Lei não tiverem sido observados; e

IV - estiverem sendo descumpridos prazos ou outros procedimentos previstos nesta Lei.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido à Controladoria-Geral da União depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior àquela que exarou a decisão impugnada, que deliberará no prazo de 5 (cinco) dias.

§ 2º Verificada a procedência das razões do recurso, a Controladoria-Geral da União determinará ao órgão ou entidade que adote as providências necessárias para dar cumprimento ao disposto nesta Lei.

§ 3º Negado o acesso à informação pela Controladoria-Geral da União, poderá ser interposto recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35.

Art. 17. No caso de indeferimento de pedido de desclassificação de informação protocolado em órgão da administração pública federal, poderá o requerente recorrer ao Ministro de Estado da área, sem prejuízo das competências da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, previstas no art. 35, e do disposto no art. 16.

§ 1º O recurso previsto neste artigo somente poderá ser dirigido às autoridades mencionadas depois de submetido à apreciação de pelo menos uma autoridade hierarquicamente superior à autoridade que exarou a decisão impugnada e, no caso das Forças Armadas, ao respectivo Comando.

§ 2º Indeferido o recurso previsto no **caput** que tenha como objeto a desclassificação de informação secreta ou ultrassecreta, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações prevista no art. 35.

Art. 18. Os procedimentos de revisão de decisões denegatórias proferidas no recurso previsto no art. 15 e de revisão de classificação de documentos sigilosos serão objeto de regulamentação própria dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público, em seus respectivos âmbitos, assegurado ao solicitante, em qualquer caso, o direito de ser informado sobre o andamento de seu pedido.

Art. 19. (VETADO).

§ 1º (VETADO).

§ 2º Os órgãos do Poder Judiciário e do Ministério Público informarão ao Conselho Nacional de Justiça e ao Conselho Nacional do Ministério Público, respectivamente, as decisões que, em grau de recurso, negarem acesso a informações de interesse público.

Art. 20. Aplica-se subsidiariamente, no que couber, a Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, ao procedimento de que trata este Capítulo.

## CAPÍTULO IV

### DAS RESTRIÇÕES DE ACESSO À INFORMAÇÃO

#### Seção I

##### Disposições Gerais

Art. 21. Não poderá ser negado acesso à informação necessária à tutela judicial ou administrativa de direitos fundamentais.

Parágrafo único. As informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas não poderão ser objeto de restrição de acesso.

Art. 22. O disposto nesta Lei não exclui as demais hipóteses legais de sigilo e de segredo de justiça nem as hipóteses de segredo industrial decorrentes da exploração direta de atividade econômica pelo Estado ou por pessoa física ou entidade privada que tenha qualquer vínculo com o poder público.

#### Seção II

##### Da Classificação da Informação quanto ao Grau e Prazos de Sigilo

Art. 23. São consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado e, portanto, passíveis de classificação as informações cuja divulgação ou acesso irrestrito possam:

I - pôr em risco a defesa e a soberania nacionais ou a integridade do território nacional;

II - prejudicar ou pôr em risco a condução de negociações ou as relações internacionais do País, ou as que tenham sido fornecidas em caráter sigiloso por outros Estados e organismos internacionais;

III - pôr em risco a vida, a segurança ou a saúde da população;

IV - oferecer elevado risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do País;

V - prejudicar ou causar risco a planos ou operações estratégicas das Forças Armadas;

VI - prejudicar ou causar risco a projetos de pesquisa e desenvolvimento científico ou tecnológico, assim como a sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional;

VII - pôr em risco a segurança de instituições ou de altas autoridades nacionais ou estrangeiras e seus familiares; ou

VIII - comprometer atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Art. 24. A informação em poder dos órgãos e entidades públicas, observado o seu teor e em razão de sua imprescindibilidade à segurança da sociedade ou do Estado, poderá ser classificada como ultrassecreta, secreta ou reservada.

§ 1º Os prazos máximos de restrição de acesso à informação, conforme a classificação prevista no **caput**, vigoram a partir da data de sua produção e são os seguintes:

I - ultrassecreta: 25 (vinte e cinco) anos;

II - secreta: 15 (quinze) anos; e

III - reservada: 5 (cinco) anos.

§ 2º As informações que puderem colocar em risco a segurança do Presidente e Vice-Presidente da República e respectivos cônjuges e filhos(as) serão classificadas como reservadas e ficarão sob sigilo até o término do mandato em exercício ou do último mandato, em caso de reeleição.

§ 3º Alternativamente aos prazos previstos no § 1º, poderá ser estabelecida como termo final de restrição de acesso a ocorrência de determinado evento, desde que este ocorra antes do transcurso do prazo máximo de classificação.

§ 4º Transcorrido o prazo de classificação ou consumado o evento que defina o seu termo final, a informação tornar-se-á, automaticamente, de acesso público.

§ 5º Para a classificação da informação em determinado grau de sigilo, deverá ser observado o interesse público da informação e utilizado o critério menos restritivo possível, considerados:

I - a gravidade do risco ou dano à segurança da sociedade e do Estado; e

II - o prazo máximo de restrição de acesso ou o evento que defina seu termo final.

### Seção III

#### Da Proteção e do Controle de Informações Sigilosas

Art. 25. É dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção.

§ 1º O acesso, a divulgação e o tratamento de informação classificada como sigilosa ficarão restritos a pessoas que tenham necessidade de conhecê-la e que sejam devidamente credenciadas na forma do regulamento, sem prejuízo das atribuições dos agentes públicos autorizados por lei.

§ 2º O acesso à informação classificada como sigilosa cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar o sigilo.

§ 3º Regulamento disporá sobre procedimentos e medidas a serem adotados para o tratamento de informação sigilosa, de modo a protegê-la contra perda, alteração indevida, acesso, transmissão e divulgação não autorizados.

Art. 26. As autoridades públicas adotarão as providências necessárias para que o pessoal a elas subordinado hierarquicamente conheça as normas e observe as medidas e procedimentos de segurança para tratamento de informações sigilosas.

Parágrafo único. A pessoa física ou entidade privada que, em razão de qualquer vínculo com o poder público, executar atividades de tratamento de informações sigilosas adotarás as providências necessárias para que seus empregados, prepostos ou representantes observem as medidas e procedimentos de segurança das informações resultantes da aplicação desta Lei.

### Seção IV

#### Dos Procedimentos de Classificação, Reclassificação e Desclassificação

Art. 27. A classificação do sigilo de informações no âmbito da administração pública federal é de competência:

I - no grau de ultrassecreto, das seguintes autoridades:

- a) Presidente da República;
- b) Vice-Presidente da República;
- c) Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas;
- d) Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e
- e) Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior;

II - no grau de secreto, das autoridades referidas no inciso I, dos titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista; e

III - no grau de reservado, das autoridades referidas nos incisos I e II e das que exerçam funções de direção, comando ou chefia, nível DAS 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente, de acordo com regulamentação específica de cada órgão ou entidade, observado o disposto nesta Lei.

§ 1º A competência prevista nos incisos I e II, no que se refere à classificação como ultrassecreta e secreta, poderá ser delegada pela autoridade responsável a agente público, inclusive em missão no exterior, vedada a subdelegação.

§ 2º A classificação de informação no grau de sigilo ultrassecreto pelas autoridades previstas nas alíneas “d” e “e” do inciso I deverá ser ratificada pelos respectivos Ministros de Estado, no prazo previsto em regulamento.

§ 3º A autoridade ou outro agente público que classificar informação como ultrassecreta deverá encaminhar a decisão de que trata o art. 28 à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, a que se refere o art. 35, no prazo previsto em regulamento.

Art. 28. A classificação de informação em qualquer grau de sigilo deverá ser formalizada em decisão que conterá, no mínimo, os seguintes elementos:

- I - assunto sobre o qual versa a informação;
- II - fundamento da classificação, observados os critérios estabelecidos no art. 24;
- III - indicação do prazo de sigilo, contado em anos, meses ou dias, ou do evento que defina o seu termo final, conforme limites previstos no art. 24; e
- IV - identificação da autoridade que a classificou.

Parágrafo único. A decisão referida no **caput** será mantida no mesmo grau de sigilo da informação classificada.

Art. 29. A classificação das informações será reavaliada pela autoridade classificadora ou por autoridade hierarquicamente superior, mediante provocação ou

de ofício, nos termos e prazos previstos em regulamento, com vistas à sua desclassificação ou à redução do prazo de sigilo, observado o disposto no art. 24.

§ 1º O regulamento a que se refere o **caput** deverá considerar as peculiaridades das informações produzidas no exterior por autoridades ou agentes públicos.

§ 2º Na reavaliação a que se refere o **caput**, deverão ser examinadas a permanência dos motivos do sigilo e a possibilidade de danos decorrentes do acesso ou da divulgação da informação.

§ 3º Na hipótese de redução do prazo de sigilo da informação, o novo prazo de restrição manterá como termo inicial a data da sua produção.

Art. 30. A autoridade máxima de cada órgão ou entidade publicará, anualmente, em sítio à disposição na internet e destinado à veiculação de dados e informações administrativas, nos termos de regulamento:

I - rol das informações que tenham sido desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses;

II - rol de documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura;

III - relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes.

§ 1º Os órgãos e entidades deverão manter exemplar da publicação prevista no **caput** para consulta pública em suas sedes.

§ 2º Os órgãos e entidades manterão extrato com a lista de informações classificadas, acompanhadas da data, do grau de sigilo e dos fundamentos da classificação.

## Seção V

### Das Informações Pessoais

Art. 31. O tratamento das informações pessoais deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e garantias individuais.

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

I - terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem; e

II - poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.

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

§ 3º O consentimento referido no inciso II do § 1º não será exigido quando as informações forem necessárias:

I - à prevenção e diagnóstico médico, quando a pessoa estiver física ou legalmente incapaz, e para utilização única e exclusivamente para o tratamento médico;

II - à realização de estatísticas e pesquisas científicas de evidente interesse público ou geral, previstos em lei, sendo vedada a identificação da pessoa a que as informações se referirem;

III - ao cumprimento de ordem judicial;

IV - à defesa de direitos humanos; ou

V - à proteção do interesse público e geral preponderante.

§ 4º A restrição de acesso à informação relativa à vida privada, honra e imagem de pessoa não poderá ser invocada com o intuito de prejudicar processo de apuração de irregularidades em que o titular das informações estiver envolvido, bem como em ações voltadas para a recuperação de fatos históricos de maior relevância.

§ 5º Regulamento disporá sobre os procedimentos para tratamento de informação pessoal.

## CAPÍTULO V

### DAS RESPONSABILIDADES

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.

Art. 33. A pessoa física ou entidade privada que detiver informações em virtude de vínculo de qualquer natureza com o poder público e deixar de observar o disposto nesta Lei estará sujeita às seguintes sanções:

I - advertência;

II - multa;

III - rescisão do vínculo com o poder público;

IV - suspensão temporária de participar em licitação e impedimento de contratar com a administração pública por prazo não superior a 2 (dois) anos; e

V - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a administração pública, até que seja promovida a reabilitação perante a própria autoridade que aplicou a penalidade.

§ 1º As sanções previstas nos incisos I, III e IV poderão ser aplicadas juntamente com a do inciso II, assegurado o direito de defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias.

§ 2º A reabilitação referida no inciso V será autorizada somente quando o interessado efetivar o ressarcimento ao órgão ou entidade dos prejuízos resultantes e após decorrido o prazo da sanção aplicada com base no inciso IV.

§ 3º A aplicação da sanção prevista no inciso V é de competência exclusiva da autoridade máxima do órgão ou entidade pública, facultada a defesa do interessado, no respectivo processo, no prazo de 10 (dez) dias da abertura de vista.

Art. 34. Os órgãos e entidades públicas respondem diretamente pelos danos causados em decorrência da divulgação não autorizada ou utilização indevida de informações sigilosas ou informações pessoais, cabendo a apuração de responsabilidade funcional nos casos de dolo ou culpa, assegurado o respectivo direito de regresso.

Parágrafo único. O disposto neste artigo aplica-se à pessoa física ou entidade privada que, em virtude de vínculo de qualquer natureza com órgãos ou entidades, tenha acesso a informação sigilosa ou pessoal e a submeta a tratamento indevido.

## CAPÍTULO VI

### DISPOSIÇÕES FINAIS E TRANSITÓRIAS

Art. 35. (VETADO).

§ 1º É instituída a Comissão Mista de Reavaliação de Informações, que decidirá, no âmbito da administração pública federal, sobre o tratamento e a classificação de informações sigilosas e terá competência para:

I - requisitar da autoridade que classificar informação como ultrassecreta e secreta esclarecimento ou conteúdo, parcial ou integral da informação;

II - rever a classificação de informações ultrassecretas ou secretas, de ofício ou mediante provocação de pessoa interessada, observado o disposto no art. 7º e demais dispositivos desta Lei; e

III - prorrogar o prazo de sigilo de informação classificada como ultrassecreta, sempre por prazo determinado, enquanto o seu acesso ou divulgação puder ocasionar ameaça externa à soberania nacional ou à integridade do território nacional ou grave risco às relações internacionais do País, observado o prazo previsto no § 1º do art. 24.

§ 2º O prazo referido no inciso III é limitado a uma única renovação.

§ 3º A revisão de ofício a que se refere o inciso II do § 1º deverá ocorrer, no máximo, a cada 4 (quatro) anos, após a reavaliação prevista no art. 39, quando se tratar de documentos ultrassecretos ou secretos.

§ 4º A não deliberação sobre a revisão pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações nos prazos previstos no § 3º implicará a desclassificação automática das informações.

§ 5º Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento da Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observado o mandato de 2 (dois) anos para seus integrantes e demais disposições desta Lei.

Art. 36. O tratamento de informação sigilosa resultante de tratados, acordos ou atos internacionais atenderá às normas e recomendações constantes desses instrumentos.

Art. 37. É instituído, no âmbito do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, o Núcleo de Segurança e Credenciamento (NSC), que tem por objetivos:

I - promover e propor a regulamentação do credenciamento de segurança de pessoas físicas, empresas, órgãos e entidades para tratamento de informações sigilosas; e

II - garantir a segurança de informações sigilosas, inclusive aquelas provenientes de países ou organizações internacionais com os quais a República Federativa do Brasil tenha firmado tratado, acordo, contrato ou qualquer outro ato internacional, sem prejuízo das atribuições do Ministério das Relações Exteriores e dos demais órgãos competentes.

Parágrafo único. Regulamento disporá sobre a composição, organização e funcionamento do NSC.

Art. 38. Aplica-se, no que couber, a Lei nº 9.507, de 12 de novembro de 1997, em relação à informação de pessoa, física ou jurídica, constante de registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

Art. 39. Os órgãos e entidades públicas deverão proceder à reavaliação das informações classificadas como ultrassecretas e secretas no prazo máximo de 2 (dois) anos, contado do termo inicial de vigência desta Lei.

§ 1º A restrição de acesso a informações, em razão da reavaliação prevista no **caput**, deverá observar os prazos e condições previstos nesta Lei.

§ 2º No âmbito da administração pública federal, a reavaliação prevista no **caput** poderá ser revista, a qualquer tempo, pela Comissão Mista de Reavaliação de Informações, observados os termos desta Lei.

§ 3º Enquanto não transcorrido o prazo de reavaliação previsto no **caput**, será mantida a classificação da informação nos termos da legislação precedente.

§ 4º As informações classificadas como secretas e ultrassecretas não reavaliadas no prazo previsto no **caput** serão consideradas, automaticamente, de acesso público.

Art. 40. No prazo de 60 (sessenta) dias, a contar da vigência desta Lei, o dirigente máximo de cada órgão ou entidade da administração pública federal direta

e indireta designará autoridade que lhe seja diretamente subordinada para, no âmbito do respectivo órgão ou entidade, exercer as seguintes atribuições:

I - assegurar o cumprimento das normas relativas ao acesso a informação, de forma eficiente e adequada aos objetivos desta Lei;

II - monitorar a implementação do disposto nesta Lei e apresentar relatórios periódicos sobre o seu cumprimento;

III - recomendar as medidas indispensáveis à implementação e ao aperfeiçoamento das normas e procedimentos necessários ao correto cumprimento do disposto nesta Lei; e

IV - orientar as respectivas unidades no que se refere ao cumprimento do disposto nesta Lei e seus regulamentos.

Art. 41. O Poder Executivo Federal designará órgão da administração pública federal responsável:

I - pela promoção de campanha de abrangência nacional de fomento à cultura da transparência na administração pública e conscientização do direito fundamental de acesso à informação;

II - pelo treinamento de agentes públicos no que se refere ao desenvolvimento de práticas relacionadas à transparência na administração pública;

III - pelo monitoramento da aplicação da lei no âmbito da administração pública federal, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 30;

IV - pelo encaminhamento ao Congresso Nacional de relatório anual com informações atinentes à implementação desta Lei.

Art. 42. O Poder Executivo regulamentará o disposto nesta Lei no prazo de 180 (cento e oitenta) dias a contar da data de sua publicação.

Art. 43. O inciso VI do art. 116 da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, passa a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 116. ....  
.....

VI - levar as irregularidades de que tiver ciência em razão do cargo ao conhecimento da autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, ao conhecimento de outra autoridade competente para apuração;

.....” (NR)

Art. 44. O Capítulo IV do Título IV da Lei nº 8.112, de 1990, passa a vigorar acrescido do seguinte art. 126-A:

“Art. 126-A. Nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência à autoridade superior ou, quando houver suspeita de envolvimento desta, a outra autoridade competente para apuração de informação concernente à prática de crimes ou improbidade de que tenha conhecimento, ainda que em decorrência do exercício de cargo, emprego ou função pública.”

Art. 45. Cabe aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, em legislação própria, obedecidas as normas gerais estabelecidas nesta Lei, definir regras específicas, especialmente quanto ao disposto no art. 9º e na Seção II do Capítulo III.

Art. 46. Revogam-se:

I - a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005; e

II - os arts. 22 a 24 da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991.

Art. 47. Esta Lei entra em vigor 180 (cento e oitenta) dias após a data de sua publicação.

Brasília, 18 de novembro de 2011; 190º da Independência e 123º da República.

DILMA ROUSSEFF

*José Eduardo Cardoso*

*Celso Luiz Nunes Amorim*

*Antonio de Aguiar Patriota*

*Miriam Belchior*

*Paulo Bernardo Silva*

*Gleisi Hoffmann*

*José Elito Carvalho Siqueira*

*Helena Chagas*

*Luís Inácio Lucena Adams*

*Jorge Hage Sobrinho*

*Maria do Rosário Nunes*

Este texto não substitui o publicado no DOU de 18.11.2011 - Edição extra

**ANEXO III  
CARTILHA**

**Acesso à Informação Pública:  
Controladoria-Geral da União  
Uma introdução à Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011  
Acesso à Informação Pública:  
Controladoria-Geral da União  
Brasília 2011**

**Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011**

Controladoria-Geral da União – CGU  
SAS, Quadra 01, Bloco A, Edifício Darcy Ribeiro 70.070-905 – Brasília/DF  
[cgu@cgu.gov.br](mailto:cgu@cgu.gov.br)

Jorge Hage Sobrinho  
*Ministro de Estado Chefe da Controladoria-Geral da União*

Luiz Augusto Fraga Navarro de Britto Filho  
*Secretário-Executivo*

Valdir Agapito Teixeira  
*Secretário Federal de Controle Interno*

Mário Vinícius Claussen Spinelli  
*Secretário de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas*

Marcelo Nunes Neves da Rocha  
*Corregedor-Geral*

José Eduardo Elias Romão  
*Ouvidor-Geral da União*

Produção de conteúdo: Rogério Jordão  
Capa e editoração: Eclips Design  
Impressão: Imprensa Nacional  
Disponível no sítio [www.cgu.gov.br](http://www.cgu.gov.br)  
Permitida a reprodução parcial ou total desde que indicada a fonte

Esta publicação tem a cooperação da UNESCO no âmbito do Projeto “Política Brasileira de Acesso a Informações Públicas: garantia democrática do direito à informação, transparência e participação cidadã”, o qual tem o objetivo de possibilitar a cooperação técnica entre a UNESCO e o Poder Executivo Federal brasileiro para que o direito de acesso à informação seja garantido a cidadãos e cidadãs brasileiros de forma eficiente, eficaz e efetiva.

Com a aprovação da Lei 12.527 de 18 de novembro de 2011, a Lei de Acesso à Informação, o Brasil dá mais um importante passo para a consolidação do seu regime democrático, ampliando a participação cidadã e fortalecendo os instrumentos de controle da gestão pública.

Ao regulamentar o artigo 5º, inciso XXXIII da Constituição Federal, o Brasil, além de garantir ao cidadão o exercício do seu direito de acesso à informação, cumpre, também, o compromisso assumido pelo país ante a comunidade internacional em vários tratados e convenções.

O Brasil já é referência em matéria de divulgação espontânea de informações governamentais: o Portal da Transparência do Governo Federal, criado e administrado pela CGU, já foi várias vezes premiado, nacional e internacionalmente, sendo considerado um dos mais completos e detalhados sites de transparência do mundo. Faltava-nos, no entanto, uma lei que regulasse o acesso amplo a qualquer documento ou informação específica buscados pelo cidadão.

A Lei 12.527 representa uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois estabelece que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção. Qualquer cidadão poderá solicitar acesso às informações públicas, ou seja, àquelas não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.

O desafio, agora, é assegurar a implementação desta Lei. Devemos enfrentar desafios de natureza técnica e tecnológica e também de caráter administrativo, que incluem a necessidade de recursos financeiros e humanos - estes, devidamente capacitados - para garantir a observância do que dispõe a Lei. Além disso, teremos que vencer a cultura do sigilo que, de forma silenciosa e invisível, ainda se constitui um dos grandes obstáculos para a abertura dos governos.

Nesse sentido, a atuação dos agentes públicos, comprometidos com a transparência e o acesso à informação, mostra-se essencial e determinante para o sucesso e eficácia da Lei. Esta Cartilha é destinada a você, servidor público, que quer conhecer a Lei de Acesso à Informação e contribuir para a sua aplicação.

Boa leitura!

**Jorge Hage**  
*Ministro Chefe da Controladoria-Geral da União*

O simples fato de este texto estar disponível aos milhares de servidores e servidoras públicos brasileiros já é um acontecimento histórico. A Lei de Acesso às Informações Públicas foi debatida pela sociedade, discutida e aprovada pelo Congresso Nacional e sancionada pela Excelentíssima Presidenta da República, Dilma Rousseff.

O Direito a Informação protegido pela Declaração Universal dos Direitos Humanos, pelo Pacto de Direitos Cívicos e Políticos, por Convenções Regionais de Direitos Humanos e pela Constituição Cidadã de 1988, passará a ser, com a efetiva implementação da lei, uma realidade concreta no dia-a-dia do Estado brasileiro e, se me permitem, mais importante do que isso, no cotidiano de cada cidadão e cidadã.

A implementação exitosa de leis como a brasileira, já existentes em cerca de 90 nações, produziu sociedades mais bem informadas, com direitos humanos ainda mais protegidos, com administrações públicas mais transparentes, eficientes e eficazes, e com cidadãos mais conscientes de seus direitos e responsabilidades coletivos.

Nada disso, entretanto, foi possível sem a participação decisiva e *sine qua non* de todos e cada um dos servidores e servidoras públicos. A transformação da cultura do segredo para a cultura do acesso, da lógica da informação como um favor para a lógica da informação como um bem público, depende do seu engajamento.

Espero que esta cartilha, produzida no âmbito da cooperação entre a UNESCO e a CGU, se configure em mais um elemento desse movimento pela efetiva concretização do direito a informação no cerne da administração pública brasileira.

A UNESCO se orgulha de fazer parte desse processo e volta a felicitar a sociedade brasileira por mais esse avanço.

**Vincent Defourny**  
*Representante da UNESCO no Brasil*



## *Sumário*

Acesso à Informação Pública: um Direito Universal .....	8
Acesso à Informação Pública no Brasil .....	10
Cultura de Segredo X Cultura de Acesso.....	12
Novos Mecanismos de Acesso à Informação.....	14
Acesso: Quais são as Exceções? .....	16
O Mapa da Lei.....	18
Perguntas & Respostas.....	19
Palavra Aberta.....	22

## *Apresentação*

Acesso às informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas. É deste direito fundamental do cidadão, e dever do Estado, que trata esta publicação. Direito inscrito na Constituição brasileira e agora regulamentado pela Lei Federal 12.527, sancionada em 18 de novembro de 2011 pela Presidenta da República. Ao estabelecer este marco regulatório, o Brasil dá um importante passo em sua trajetória de transparência pública. Além de ampliar os mecanismos de obtenção de informações e documentos (já previstos em diferentes legislações e políticas governamentais), estabelece o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo a exceção, cabendo à Administração Pública atender às demandas de cidadãos e cidadãs.

Reconhecido como um direito humano fundamental, o acesso à informação pública está inscrito em diversas convenções e tratados internacionais assinados pelo Brasil. Ao contemplá-lo, o País integra-se, ainda, a um amplo grupo de nações que reconhece ser a informação sob a guarda do Estado um bem público. Preceito que, como mostra a experiência internacional, favorece a boa gestão e, fundamentalmente, fortalece os sistemas democráticos, resultando em ganhos para todos.

Esta cartilha, além de ser uma introdução a uma nova legislação, também destaca aspectos e vantagens de uma cultura administrativa pró-acesso. Ao participar do dia a dia da Administração, o servidor cumpre papel central neste processo. Esperamos, pois, que esta publicação possa constituir-se em um instrumento útil de trabalho e contribua para o aprimoramento das boas práticas na gestão.

Boa leitura!

## *Acesso à Informação Pública: um Direito Universal*

A informação sob a guarda do Estado é sempre pública, devendo o acesso a ela ser restringido apenas em casos específicos. Isto significa que a informação produzida, guardada, organizada e gerenciada pelo Estado em nome da sociedade é um bem público. O acesso a estes dados – que compõem documentos, arquivos, estatísticas – constitui-se em um dos fundamentos para a consolidação da democracia, ao fortalecer a capacidade dos indivíduos de participar de modo efetivo da tomada de decisões que os afeta.

O cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais. Por este e por outros motivos, o acesso à informação pública tem sido, cada vez mais, reconhecido como um direito em várias partes do mundo. Cerca de 90 países possuem leis que o regulamentam.

A primeira nação no mundo a desenvolver um marco legal sobre acesso foi a Suécia, em 1766. Já os Estados Unidos aprovaram sua Lei de Liberdade de Informação, conhecida como FOIA (Freedom of Information Act), em 1966, que recebeu, desde então, diferentes emendas visando a sua adequação à passagem do tempo. Na América Latina, a Colômbia foi pioneira ao estabelecer, em 1888, um Código que franqueou o acesso a documentos de Governo. Já a legislação do México, de 2002, é considerada uma referência, tendo previsto a instauração de sistemas rápidos de acesso, a serem supervisionados por órgão independente. Chile, Uruguai, entre outros, também aprovaram leis de acesso à informação.

O acesso à informação como direito fundamental também é reconhecido por importantes organismos da comunidade internacional, como a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Organização dos Estados Americanos (OEA). Veja trechos de alguns tratados, convenções e declarações assinadas pelo Brasil:

### **DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS HUMANOS** (artigo 19):

*“Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e expressão; este direito inclui a liberdade de, sem interferência, ter opiniões e de procurar, receber e transmitir informações e idéias por quaisquer meios e independentemente de fronteiras”.*

### **CONVENÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS CONTRA A CORRUPÇÃO** (artigos 10 e 13):

*“Cada Estado-parte deverá (...) tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua administração pública (...) procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter (...) informações sobre a organização, funcionamento e processos decisórios de sua administração pública (...)”.*

## DECLARAÇÃO INTERAMERICANA DE PRINCÍPIOS DE LIBERDADE DE EXPRESSÃO (item 4):

*“O acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo. Os Estados têm obrigações de garantir o pleno exercício desse direito”.*

## PACTO INTERNACIONAL DOS DIREITOS CIVIS E POLÍTICOS (artigo 19):

*“Toda pessoa terá direito à liberdade de expressão; esse direito incluirá a liberdade de procurar, receber e difundir informações e ideias de qualquer natureza (...)”.*

### *Acesso à Informação Pública no Brasil*

No Brasil, o acesso à informação pública está inscrito no capítulo I da Constituição -- dos Direitos e Deveres Individuais e Coletivos -- particularmente no inciso XXXIII do artigo 5. Veja o texto constitucional:

*“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”.*

É este dispositivo – em conjunto com outros incisos dos artigos 37 e 216 -- que a Lei 12.527, também conhecida como Lei de Acesso à Informação Pública, regulamenta. Ao efetivar o direito de acesso, o Brasil:

- consolida e define o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado
- estabelece procedimentos para que a Administração responda a pedidos de informação do cidadão
- estabelece q u e o **acesso** à informação pública é a **regra**, e o **sigilo**, a **exceção**.

A nova legislação vale para a administração direta e indireta de todos os Poderes e entes federativos. Sancionada em 18 de novembro de 2011, a Lei 12.527 teve origem em debates no âmbito do Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, órgão vinculado à Controladoria-Geral da União (CGU). A Lei foi discutida e votada pelo Congresso Nacional entre 2009 e 2011.

A transparência não é assunto novo no País: diferentes leis e políticas já contemplaram, de maneiras variadas, esta questão. A partir da Constituição de 1988, novas legislações (como a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei do Processo Administrativo, a Lei do Habeas Data e a Lei de Arquivos) entraram em vigor

prevendo que governos divulgassem, por exemplo, dados orçamentários e financeiros, bem como atos administrativos.

Uma importante iniciativa nesse sentido foi o lançamento, em 2004, do Portal da Transparência do Governo Federal: **[www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br)**.

Por meio do Portal é possível:

- acompanhar informações atualizadas diariamente sobre a execução do orçamento
- obter informações sobre recursos públicos transferidos e sua aplicação direta (origens, valores, favorecidos)

Veja algumas características de experiências bem-sucedidas de comunicação entre o Poder Público e a sociedade:

- a informação é apresentada de forma transparente e objetiva
- os dados técnicos são traduzidos em linguagem do dia a dia
- o conteúdo é acessível para pessoas com deficiência

Uma das iniciativas de disponibilização de informações governamentais é a Carta de Serviços ao Cidadão, que tem como objetivo estabelecer compromissos e padrões de qualidade de atendimento ao público, pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal.

### *Cultura de Segredo X Cultura de Acesso*

A implementação de um sistema de acesso à informação tem como um de seus principais desafios vencer a cultura de segredo que, muitas vezes, prevalece na gestão pública. A disponibilização de informações ao cidadão exige uma cultura de abertura e o servidor tem um papel fundamental para a mudança cultural, pois lida cotidianamente com a informação pública, de sua produção a seu arquivamento.

### *Cultura de Segredo*

Em uma cultura de segredo, a gestão pública é pautada pelo princípio de que a circulação de informações representa riscos. Isto favorece a criação de obstáculos para que as informações sejam disponibilizadas, devido a percepções do tipo:

- O cidadão só pode solicitar informações que lhe digam respeito direto
- Os dados podem ser utilizados indevidamente por grupos de interesse

- A demanda do cidadão é um problema: sobrecarrega os servidores e compromete outras atividades
- Cabe sempre à chefia decidir pela liberação ou não da informação
- Os cidadãos não estão preparados para exercer o direito de acesso à informação

Na cultura de segredo a informação é retida e, muitas vezes, perdida. A gestão pública perde em eficiência, o cidadão não exerce um direito e o Estado não cumpre seu dever.

### *Cultura de Acesso*

Em uma cultura de acesso, os agentes públicos têm consciência de que a informação pública pertence ao cidadão e que cabe ao Estado provê-la de forma tempestiva e compreensível e atender eficazmente às demandas da sociedade. Forma-se um círculo virtuoso:

- A demanda do cidadão é vista como legítima
- O cidadão pode solicitar a informação pública sem necessidade de justificativa
- São criados canais eficientes de comunicação entre governo e sociedade
- São estabelecidas regras claras e procedimentos para a gestão das informações
- Os servidores são permanentemente capacitados para atuarem na implementação da política de acesso à informação

Na cultura de acesso, o fluxo de informações favorece a tomada de decisões, a boa gestão de políticas públicas e a inclusão do cidadão.

Pesquisas mostraram que a confiança da população no serviço público aumentou em países nos quais há lei de acesso.

### *Novos Mecanismos de Acesso à Informação*

A Lei 12.527 efetiva o direito previsto na Constituição de que todos têm a prerrogativa de receber dos órgãos públicos além de informações do seu interesse pessoal, também aquelas de interesse coletivo. Isto significa que a Administração cumpre seu papel quando divulga suas ações e serviços, mas também deve estar preparada para receber demandas específicas. Responder a uma solicitação de acesso à informação pública requer metodologia: é necessário processar o pedido e garantir ao requerente a entrega do dado.

## *Informações ao Cidadão*

Para garantir o acesso, a Lei, além de estipular procedimentos, normas e prazos, prevê a criação, em todos os órgãos e entidades do poder público, de um Serviço de Informações ao Cidadão. Caberá a esta unidade:

- protocolizar documentos e requerimentos de acesso à informação
- orientar sobre os procedimentos de acesso, indicando data, local e modo em que será feita a consulta
- informar sobre a tramitação de documentos

São estabelecidos **prazos** para que sejam repassadas as informações ao solicitante. A **resposta** deve ser dada imediatamente, se estiver disponível, ou em até **20 dias, prorrogáveis** por mais **10 dias**:

- **o pedido não precisa ser justificado**, apenas conter a identificação do requerente e a especificação da informação solicitada
- o serviço de busca e fornecimento das informações é gratuito, salvo cópias de documentos
- nos casos em que a informação estiver sob algum tipo de sigilo previsto em Lei, é direito do requerente obter o inteiro teor da negativa de acesso
- quando a informação for parcialmente sigilosa, fica assegurado o acesso, por meio de certidão, extrato ou cópia, com a ocultação da parte sob sigilo.

No caso de negativa de acesso a informações, o cidadão pode interpor recurso à autoridade hierarquicamente superior àquela que emitiu a decisão. Persistindo a negativa, o cidadão poderá recorrer ao Ministro de Estado da área ou, em caso de descumprimento de procedimentos e prazos da Lei 12.527, à CGU. Em última instância, caberá recurso à Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

## *Uso da Internet*

A Lei 12.527 estabelece que órgãos e entidades públicas devem divulgar informações de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista no texto legal. Isto deverá ser feito através de todos os meios disponíveis e obrigatoriamente em sítios da internet. Entre as informações a serem disponibilizadas estão:

- endereços e telefones das unidades e horários de atendimento ao público
- dados gerais para acompanhamento de programas, ações, projetos e obras
- respostas a perguntas mais frequentes da sociedade

Com o acesso prévio à informação, o cidadão não precisa acionar o órgão, gerando benefícios para ele e economia de tempo e recursos para a Administração.

### *Acesso: Quais são as Exceções?*

A Lei 12.527/2011 prevê exceções à regra de acesso para **dados pessoais e informações classificadas** por autoridades como sigilosas. Informações sob a guarda do Estado que dizem respeito à intimidade, honra e imagem das pessoas, por exemplo, não são públicas (ficando protegidas por um prazo de cem anos). Elas só podem ser acessadas pelos próprios indivíduos e, por terceiros, apenas em casos excepcionais previstos na Lei.

A Lei 12.527/2011 traz novas regras referentes à classificação da informação. Como princípio geral, estabelece que uma informação pública somente pode ser classificada como sigilosa quando considerada imprescindível à segurança da sociedade (à vida, segurança ou saúde da população) ou do Estado (soberania nacional, relações internacionais, atividades de inteligência).

As informações podem ser classificadas como:

#### **ULTRASSECRETA**

prazo de segredo: 25 anos (renovável uma única vez)

#### **SECRETA**

prazo de segredo: 15 anos

#### **RESERVADA**

prazo de segredo: 5 anos

Estão especificadas na lei as autoridades que têm a prerrogativa de classificar as informações nos diferentes graus de sigilo. Quanto mais estrito o sigilo, maior o nível hierárquico do agente público.

A classificação do sigilo de informações no âmbito da Administração Pública Federal é de competência:

#### **GRAU ULTRASSECRETO**

Do Presidente da República, Vice-Presidente da República, Ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas, Comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, Chefes de Missões Diplomáticas e Consulares permanentes no exterior.



### **GRAU SECRETO**

Das autoridades mencionadas acima, mais: titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista.

### **GRAU RESERVADO**

Das autoridades supracitadas, mais: as que exercem funções de direção, comando ou chefia, de hierarquia equivalente ou superior ao nível DAS 101.5; as que compõe o grupo - Direção e Assessoramento Superiores, conforme regulamentação específica de cada órgão ou entidade.

### **DIREITOS HUMANOS**

Não poderão ser objeto de restrição de acesso informações ou documentos que versem sobre condutas que impliquem violação dos direitos humanos praticada por agentes públicos ou a mando de autoridades públicas.

A Lei 12.527/2011 também prevê a responsabilização do servidor nos casos de seu descumprimento. Recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da Lei, destruir ou alterar documentos ou impor sigilo para obtenção de proveito pessoal, por exemplo, são consideradas condutas ilícitas, podendo caracterizar infração ou improbidade administrativa.

## *O mapa da Lei*

Conheça a estrutura do texto da Lei 12.527/2011:

<b>Tema</b>	<b>Onde encontrar</b>	<b>Palavras-Chave</b>
Garantias do direito de acesso	Artigos 3, 6, 7	Princípios do direito de acesso/Compromisso do Estado
Regras sobre a divulgação de rotina ou proativa de informações	Artigos 8 e 9	Categorias de informação/Serviço de Informações ao Cidadão/Modos de divulgar
Processamento de pedidos de Informação	Artigos 10,11,12,13 e 14	Identificação e pesquisa de documentos/Meios de divulgação/Custos/Prazos de atendimento
Direito de recurso à negativa de liberação de informação	Artigos 15,16,17	Pedido de desclassificação/Autoridades responsáveis/Ritos legais
Exceções ao direito de acesso	Artigos 21 ao 30	Níveis de classificação/Regras/Justificativa do não-acesso
Tratamento de informações pessoais	Artigo 31	Respeito às liberdades e garantias individuais
Responsabilidade dos agentes públicos	Artigos 32, 33, 34	Condutas ilícitas/Princípio do contraditório

## *Perguntas & Respostas*

### **É NECESSÁRIA LEI ESPECÍFICA PARA GARANTIR O ACESSO?**

Sim. Diferentes leis promulgadas nos últimos anos ampliaram a interação entre o Estado e a Sociedade, mas a aprovação da Lei de Acesso à Informação foi necessária para regulamentar obrigações, procedimentos e prazos para a divulgação de informações pelas instituições públicas, garantindo a efetividade do direito de acesso. Ao estabelecer rotinas para o atendimento ao cidadão, a Lei organiza e protege o trabalho do servidor.

### **TODA INFORMAÇÃO PRODUZIDA OU GERENCIADA PELO GOVERNO É PÚBLICA?**

Como princípio geral, sim, salvaguardando-se as informações pessoais e as exceções previstas na lei. A informação produzida pelo setor público deve estar disponível a quem este serve, ou seja, à sociedade, a menos que esta informação esteja expressamente protegida. Daí a necessidade de regulamentação, para que fique claro quais informações são reservadas e por quanto tempo.

### **QUAIS INSTITUIÇÕES PÚBLICAS DEVEM CUMPRIR A LEI?**

Os órgãos e entidades públicas dos três Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), de todos os níveis de governo (federal, estadual, distrital e municipal), assim como os Tribunais de Contas e o Ministério Público, bem como as autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

### **ENTIDADES PRIVADAS TAMBÉM ESTÃO SUJEITAS À LEI?**

As entidades privadas sem fins lucrativos que recebam recursos públicos para a realização de ações de interesse público, diretamente do orçamento ou por meio de subvenções sociais, contrato de gestão, termo de parceria, convênios, acordo, ajustes e outros instrumentos similares, devem divulgar informações sobre os recursos recebidos e sua destinação.

### **O QUE SÃO INFORMAÇÕES PESSOAIS?**

Informações pessoais são aquelas relacionadas à pessoa natural identificada ou identificável, cujo tratamento deve ser feito de forma transparente e com respeito à intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas, bem como às liberdades e

garantias individuais. As informações pessoais terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo, pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção.

### **O ATENDIMENTO À NOVA LEI NÃO EXIGIRÁ INVESTIMENTO EM CAPACITAÇÃO DO SERVIDOR?**

Sim. A experiência de unidades que já trabalham diretamente com o público (como o INSS, Receita Federal, entre outras) mostra ser necessário o investimento em treinamento e informatização de sistemas. A gerência de informações é sempre um desafio e requer instrumentos de gestão adequados. A lei prevê a designação de um responsável em cada órgão da Administração por acompanhar a implementação das políticas definidas.

### **PROGRAMAS DE GESTÃO DE ARQUIVOS E DOCUMENTOS PRECISARÃO SER APRIMORADOS?**

A informação disponível ao público é, muitas vezes, a ponta de um processo que reúne operações de produção, tramitação, uso, avaliação e arquivamento de documentos. Para tanto, programas de gestão precisam ser sempre aprimorados e atualizados.

### **O PRAZO DE VINTE DIAS, PRORROGÁVEIS POR MAIS DEZ, PARA A ENTREGA DA RESPOSTA AO PEDIDO DE INFORMAÇÃO, NÃO É CURTO?**

Os prazos são necessários para a garantia do direito – a maior parte das leis de acesso à informação no mundo prevê uma delimitação de tempo, e a do Brasil não foge à regra. O prazo foi pensado para garantir um equilíbrio entre a necessidade do cidadão e a capacidade de entrega por parte da Administração.

### **EM QUE CASOS O SERVIDOR PODE SER RESPONSABILIZADO?**

O servidor público é passível de responsabilização quando:

- recusar-se a fornecer informação requerida nos termos da Lei 12.527/2011, retardar deliberadamente o seu fornecimento ou fornecê-la intencionalmente de forma incorreta, incompleta ou imprecisa;
- 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;
- agir com dolo ou má-fé na análise das solicitações de acesso à informação;
- divulgar ou permitir a divulgação ou acessar ou permitir acesso indevido à informação sigilosa ou informação pessoal;

- 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;
- ocultar da revisão de autoridade superior competente informação sigilosa para beneficiar a si ou a outrem, ou em prejuízo de terceiros; e
- destruir ou subtrair, por qualquer meio, documentos concernentes a possíveis violações de direitos humanos por parte de agentes do Estado. Contudo, a nova lei estabelece um procedimento importante: nenhum servidor poderá ser responsabilizado civil, penal ou administrativamente por dar ciência, a quem de direito, de informação concernente à prática de crimes ou improbidade.

## **E SE A PESSOA FIZER MAU USO DA INFORMAÇÃO PÚBLICA OBTIDA?**

Nos mais diversos países é consenso de que, ao constituir um direito básico, o pedido não precisa ser justificado: aquela informação solicitada já pertence ao requerente. O Estado apenas presta um serviço ao atender à demanda. De posse da informação (que afinal, é pública), cabe ao indivíduo escolher o que fará dela.

### *Palavra Aberta*

Veja algumas palavras e expressões que integram uma cultura de acesso à informação.

## **ACESSIBILIDADE**

A informação pública deve estar acessível a todos, inclusive aqueles portadores de deficiências (do ponto de vista legal, disposições e normas gerais podem ser encontrados no Decreto 5296 de 2 de dezembro de 2004). Em termos de comunicação, nem sempre será possível garantir 100% de acesso, mas cabe ao administrador desenvolver esforços neste sentido. Na internet, isto pode ser feito, por exemplo, através de variados recursos, como a associação do texto a imagens, animações e gráficos. Sítios eletrônicos governamentais que tomam essas medidas podem vir a receber um selo de acessibilidade. Para saber mais: [www.acessobrasil.org.br](http://www.acessobrasil.org.br)

## **CONTROLE SOCIAL**

É a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle da Administração Pública. O controle social é um complemento indispensável ao controle institucional realizado pelos órgãos que fiscalizam os recursos públicos. Contribui para a gestão ao favorecer a boa e correta aplicação dos recursos, é um mecanismo de prevenção da corrupção e fortalece a cidadania. Conheça mais sobre o assunto em: [www.portaldatransparencia.go.br/](http://www.portaldatransparencia.go.br/)

## **DADOS ABERTOS GOVERNAMENTAIS**

Publicação e disseminação das informações do setor público na Web, compartilhadas em formato bruto e aberto, compreensíveis logicamente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade. Para saber mais: [www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertosgovernamentais.pdf](http://www.w3c.br/divulgacao/pdf/dados-abertosgovernamentais.pdf)

## **DOCUMENTO**

É definido pela Lei 12.527/2011 como: “unidade de registro de informações qualquer que seja o suporte ou formato” (Artigo 3).

## **GOVERNO ELETRÔNICO**

É a utilização pela Administração das modernas tecnologias de informação e comunicação (TICs) para democratizar o acesso à informação pública, ampliar e dinamizar a prestação de serviços. No Brasil, a política de Governo Eletrônico segue um conjunto de diretrizes que atuam em três frentes fundamentais: junto ao cidadão; na melhoria da sua própria gestão interna e na integração do governo com parceiros e fornecedores. Para saber mais: [www.governoeletronico.gov.br/ogov.br](http://www.governoeletronico.gov.br/ogov.br)

## **INFORMAÇÃO**

É definida no texto da Lei 12.527/2011 da seguinte forma: “dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato” (Artigo 3).

## **LINGUAGEM CIDADÃ**

Na comunicação da Administração com o cidadão a linguagem deve ser clara e objetiva. A meta é garantir a leitura fácil de informações e dados. Neste sentido, termos técnicos devem ser traduzidos para o vocabulário do dia-a-dia. Nomes de programas e ações governamentais, bem como códigos e nomenclaturas de uso da gestão na prestação de contas só serão acessíveis se o público puder compreendê-los. Um exemplo: Transferência de Renda Diretamente às Famílias em Condição de Pobreza e Extrema Pobreza é, em linguagem cidadã, o Bolsa Família. Para saber mais e conhecer mais exemplos, veja o Portal da Transparência do Governo Federal: [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br).

## **PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE**

De acordo com a Constituição Federal, em seu artigo 37, a publicidade é um dos princípios a serem obedecidos pela Administração Pública, ao lado dos de legalidade, impessoalidade, moralidade e eficiência.

**TRANSPARÊNCIA ATIVA**

A Administração Pública divulga informações à sociedade por iniciativa própria, de forma espontânea, independente de qualquer solicitação.

**TRANSPARÊNCIA PASSIVA**

A Administração Pública divulga informações sob demanda em atendimento às solicitações da sociedade. Esta obra foi impressa pela Imprensa Nacional. SIG, Quadra 6, lote 800, 70.610-460. Brasília – DF

Para obter mais informações e manter-se atualizado sobre a Lei de Acesso à Informação, visite o site: [www.cgu.gov.br/acessoainformacoes](http://www.cgu.gov.br/acessoainformacoes).