

UNIVERSIDADE FEDERAL DE ALAGOAS  
FACULDADE DE DIREITO DE ALAGOAS  
GRADUAÇÃO EM DIREITO

BEATRIZ RODRIGUES CALHEIROS

**A Implantação do Portal da Transparência nos Municípios Alagoanos:** o uso de Ações  
Civis Públicas e Ações de Improbidade Administrativa para assegurar a efetividade da Lei de  
Acesso à Informação

Maceió  
2021

BEATRIZ RODRIGUES CALHEIROS

**A Implantação do Portal da Transparência nos Municípios Alagoanos: o uso de Ações Civis Públicas e Ações de Improbidade Administrativa para assegurar a efetividade da Lei de Acesso à Informação**

Monografia de conclusão de curso apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL) como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Frederico Wildson da Silva Dantas

FREDERICO WILDSON  
DA SILVA DANTAS:JU95

Assinado de forma digital por FREDERICO WILDSON DA SILVA DANTAS:JU95  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade Certificadora da Justiça  
AC=JUS, ou=Cert-JUS Institucional - A3, ou=28149205000152,  
ou=Secao Judiciaria Alagoas - SJAL, ou=MAGISTRADO,  
cn=FREDERICO WILDSON DA SILVA DANTAS:JU95  
Data: 2021.09.27 17:34:52 -0300

Assinatura do Orientador

Maceió  
2021

**Catálogo na Fonte**  
**Universidade Federal de Alagoas**  
**Biblioteca Central**  
**Divisão de Tratamento Técnico**

Bibliotecário: Marcelino de Carvalho Freitas Neto – CRB-4 – 1767

C152i Calheiros, Beatriz Rodrigues.  
A implantação do Portal de Transparência nos municípios alagoanos : o uso de ações civis públicas e ações de improbidade administrativa para assegurar a efetividade da Lei de Acesso à Informação / Beatriz Rodrigues Calheiros. – 2021. 97 f.

Orientador: Frederico Wildson da Silva Dantas.  
Monografia (Trabalho de Conclusão de Curso em Direito) – Universidade Federal de Alagoas. Faculdade de Direito de Alagoas. Maceió, 2021.

Bibliografia: f. 58-63.  
Anexos: f. 64-97.

1. Publicidade (Direito). 2. Portal da Transparência - Alagoas. 3. Ação civil pública. 4. Ação de improbidade administrativa. I. Título.

CDU: 342.9

## Folha de Aprovação

BEATRIZ RODRIGUES CALHEIROS

**A Implantação do Portal da Transparência nos Municípios Alagoanos: o uso de Ações Civis Públicas e Ações de Improbidade Administrativa para assegurar a efetividade da Lei de Acesso à Informação**

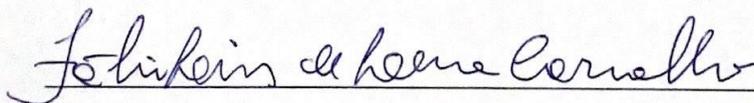
Esta monografia de conclusão de curso de graduação em Direito, apresentada ao Programa de Graduação em Direito da Universidade Federal de Alagoas (FDA/UFAL), como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Direito, obteve a devida aprovação perante a presente banca examinadora.

FREDERICO WILDSON  
DA SILVA  
DANTAS: JU95

Assinado de forma digital por FREDERICO WILDSON DA SILVA  
DANTAS: JU95  
DN: c=BR, o=ICP-Brasil, ou=Autoridade Certificadora da  
Justica - AC-JUS, ou=Cert-JUS Institucional - A3,  
ou=28149205000152, ou=Secao Judiciaria Alagoas - SJAL,  
ou=MAGISTRADO, cn=FREDERICO WILDSON DA SILVA  
DANTAS: JU95  
D8085: 2021.09.27 17:35:27 -0300

Orientador: Prof. Dr. Frederico Wildson da Silva Dantas

**Banca Examinadora:**



Presidente: Prof. Dr. Fábio Lins de Lessa Carvalho



Membro: Prof. Dr. Ricardo Schneider Rodrigues

Maceió  
2021

## AGRADECIMENTOS

A Deus, que me deu asas para alçar este voo e me sustentou nos dias em que minha fragilidade parecia intransponível, a Ele toda honra e toda glória. À Virgem Santíssima, advogada da humanidade, por ser minha fiel intercessora junto ao céu.

À minha mãe, Sandra, por ser meu alicerce, participante ativa de todas as minhas realizações, quem viveu e sentiu comigo cada momento da minha vida. Agradeço a dedicação diária e seu amor incondicional. Palavra nenhuma tem capacidade de reproduzir a gratidão que eu sinto por tê-la como mãe. Agradeço por transformar nosso lar em um ambiente confortável para que eu pudesse me dedicar à escrita deste Trabalho de Conclusão de Curso.

À minha irmã, Gabriela, minha companheira diária, pelas vezes que ficou na sala comigo enquanto eu produzia este trabalho, pelas conversas aleatórias que me distraíram nos momentos de cansaço físico e mental.

Ao Geovane, por sua dedicação diária ao longo desses anos, por cuidar de mim e da minha irmã como se fosse um pai e por disponibilizar sua biblioteca para minhas consultas.

Aos meus avós, Benedita, Sandoval e Terezinha, pelo apoio irrestrito e suporte financeiro na minha trajetória do colégio à faculdade.

Ao Thomás, meu melhor amigo e meu amor, pela sua inesgotável paciência e por caminhar ao meu lado nesses 8 anos juntos. Agradeço também pelas correções e por me ajudar a compreender a produção científica.

Às minhas melhores amigas e irmãs do coração, Nicole, com quem posso caminhar na fé Católica Apostólica Romana, e Layse, com quem partilho os tumultos da vida no mundo jurídico.

Aos meus amigos do Colégio Santa Madalena Sofia, que me acompanham há longos anos, Igor, Mairla, Maria Luiza, Mariana e Ricardo.

Aos meus amigos da Faculdade de Direito de Alagoas, que foram imprescindíveis na formação do meu conhecimento acadêmico e deixaram a rotina mais serena, Eduarda, Guilherme, Ingrid, Maria Eduarda, Maria Elizza, Mayara, Nilton, Raissa, Talmany e Vinícius.

Às Damas da Instrução Cristã e ao Colégio Santa Madalena Sofia por me apresentarem o Deus que me trouxe até aqui e que continua iluminando meus caminhos e planos.

Aos professores da Faculdade de Direito de Alagoas, especialmente ao Prof. Dr. Frederico Wildson da Silva Dantas, exemplo de professor e magistrado, pela oportunidade de ser estagiária da 3ª Vara da Justiça Federal em Alagoas e pela orientação ao presente trabalho.

Ao Clênio Pacheco Franco Advogados & Consultores Jurídicos, escritório que me permitiu utilizar sua estrutura para fazer esta pesquisa.

Aos meus familiares, amigos e todos que acompanharam minha trajetória, direta ou indiretamente, e torcem pelos meus sonhos. Este trabalho é a realização de um deles.

## LISTA DE ABREVIATURAS

ACP	Ação Civil Pública
ART.	Artigo
CRFB/88	Constituição da República Federativa Brasileira de 1988
LAI	Lei de Acesso à Informação
LC	Lei Complementar
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
SIC	Serviço de Informação ao Cidadão
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TRF	Tribunal Regional Federal

## RESUMO

O trabalho estuda a implantação do Portal da Transparência nos municípios alagoanos, notadamente a partir do uso de Ações Cíveis Públicas e Ações de Improbidade Administrativa como instrumentos para assegurar a efetividade da Lei de Acesso à Informação. Para isso, são analisadas as demandas judiciais propostas pelo Ministério Público Federal, em face dos Municípios de Alagoas, perante a Justiça Federal, fundamentadas na Lei 12.527 de 2011. Observa-se a regulamentação do princípio da Publicidade na Administração Pública, bem como as diretrizes de conduta emanadas pelo ordenamento jurídico no que toca à transparência de dados públicos. Verifica a legitimidade do Ministério Público para demandar questões de irregularidade em Portais da Transparência. Pondera sobre a competência da Justiça Federal para julgamento de Municípios que descumprem as regras da Lei de Acesso à Informação. A metodologia empreendida consiste em análise de livros, revistas jurídicas, artigos e dissertações, também pela interpretação da legislação brasileira que disciplina o Direito Administrativo atual, especificamente no que tange ao Acesso à Informação, à Ação Civil Pública e à Improbidade Administrativa. Foram examinadas as ações judiciais que o Ministério Público Federal de Alagoas declarou ter tentado com vistas a cumprir as normas de acesso à informação.

**Palavras-chave:** Publicidade. Informação. Portal da Transparência. Ação Civil Pública. Ação de Improbidade Administrativa.

## ABSTRACT

The objective of the research is to analyze the use of Public Civil Action and Administrative Improbability Action as a consequence of non-compliance of the Access to Information Brazilian Law. For that, the lawsuits proposed by the Federal Prosecutor's, based on Brazilian Law 12.527 of 2011 against the Municipalities of Alagoas will be analyzed. The regulation of the principle of Publicity in Public Administration is observed, as well as the conduct guidelines issued by the law regarding the transparency of public data. Reflect the legitimacy of the Public Prosecutor's Office to demand issues of irregularity in Transparency Portals. On the other hand, it ponders the competence of the Federal Court to judge Municipalities that do not comply with the rules of access to administrative information. The methodology used was based, in general, by the bibliographical review, through the analysis of books, legal journals, articles and dissertations, also by the interpretation of the Brazilian legislation that governs the current Administrative Law, specifically Access to Information, Civil Action Public and Administrative Misconduct. In addition, the research investigates the lawsuits that the Federal Prosecutor's in Alagoas sent in response to the access request.

**Keywords:** Access to administrative information. Transparency of the State. Public information. Public Civil Action. Administrative improbity.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO .....</b>	<b>9</b>
<b>2 DA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA....</b>	<b>12</b>
2.1 Transparência como Diretriz da Administração Pública Brasileira Contemporânea	12
2.2 Da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011).....	15
2.3 Do Portal da Transparência no Direito Brasileiro.....	24
2.4 O Procedimento Administrativo de Acesso à Informação.....	27
<b>3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA ASSEGURAR A IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS .....</b>	<b>31</b>
3.1 A Proposição de Ação Civil Pública para Implementação do Portal da Transparência	32
3.2 Considerações sobre a Competência da Justiça Federal e a Legitimidade do Ministério Público Federal .....	35
3.3 Análise das Demandas Propostas pelo Ministério Público Federal em Alagoas Fundadas na Lei de Acesso à Informação .....	38
<b>4 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO EFEITO DO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM ALAGOAS .....</b>	<b>42</b>
4.1 Considerações sobre a Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro Contemporâneo.....	42
4.2 A Ação de Improbidade Administrativa como Consequência do Descumprimento da Lei de Acesso à Informação .....	46
4.3 Análise das Demandas Propostas pelo Ministério Público Federal em Alagoas Fundadas na Lei de Acesso à Informação .....	49
<b>5 CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>54</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>58</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>64</b>

## 1 INTRODUÇÃO

O Direito, como produtor de normas comportamentais, revela-se instrumento de determinação de condutas, tanto aos cidadãos quanto ao próprio Estado. Sendo assim, a atuação pública não fica alheia à normatização do mundo jurídico.

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 5º, inciso XXXIII, assegura o direito à informação pública, pois determina que os órgãos públicos devem prestar informações, seja de caráter particular ou geral, ressalvadas as informações em que o sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

O modo como a informação é abordada no âmbito público é diametralmente oposto ao do âmbito privado. Na vida privada, a regra é a preservação da intimidade e privacidade dos cidadãos, sendo a incursão na privacidade exceção pautada na lei ou decisão judicial fundamentada. Por outro lado, no setor público, a regra é a transparência, enquanto o sigilo é tratado como exceção.

O texto constitucional institui instrumento para assegurar o exercício desse direito no âmbito das informações particulares. O art. 5º, LXXII, apresenta a previsão do cabimento do *habeas data*, remédio constitucional que visa a assegurar o conhecimento de informações concernentes à pessoa do impetrante, portanto informações pessoais, que constem em registros ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público.

No entanto, foi o art. 37, *caput*, da CRFB/88 que previu expressamente a publicidade como princípio da Administração Pública e determinou a edição de lei que disciplina o acesso dos usuários a registros administrativos e informações sobre atos do governo (Art. 37, § 3º, II).

A norma editada, que regulamentou o acesso à informação, foi a Lei 12.527/2011, que 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. Seu objetivo é promover um governo aberto e responsável perante a sociedade, sendo diretriz de conduta do Poder Público.

Desse modo, o Estado tem como responsabilidade prezar pela publicidade de suas informações, não só de maneira ativa, ou seja, fornecendo dados de forma autônoma, como nos

casos dos sítios eletrônicos, mas também de maneira passiva, mediante requisição dos interessados.

O acesso à informação facilita o controle que a sociedade deve exercer sobre a Administração Pública, afinal não se pode perder de vista o caráter instrumental que o Estado possui. É essencial compreender que a gestão do País não se trata de fim em si mesmo, mas sim de meio para alcançar a concretização das diretrizes previstas pela Constituição.

O Estado é responsável pelo armazenamento das informações públicas. No entanto, ser possuidor não significa que os dados sejam restritos aos agentes públicos. Na verdade, por orientação constitucional e legal, as informações, geralmente, são acessíveis a todos os cidadãos.

A divulgação das informações públicas pelo Estado é fundamental à democracia e fortalece o exercício da cidadania, uma vez que permite a fiscalização pela sociedade, análise e emissão de juízo de valor sobre a conduta dos agentes públicos, verificação de eventuais ilícitos e acompanhamento das políticas públicas executadas pelos governos. A Administração Pública deve primar pela transparência, não pela cultura do sigilo.

A globalização e o surgimento da internet modificaram as relações humanas, assim como a maneira de o Estado se relacionar com os cidadãos. Dessa forma, a Administração Pública precisa se adequar às evoluções tecnológicas, pela inauguração de ambientes governamentais virtuais, que são os Portais de Transparência. Os sítios eletrônicos são essenciais para efetividade do direito à informação de dados públicos, posto que reúnem as informações mais relevantes e servem de ferramenta para pedido de acesso.

Na prática, verificam-se dificuldades na implementação dos Portais de Transparência, que não são disponibilizados ou são disponibilizados incompletos. Nesse cenário, surge o questionamento sobre o que fazer em tais situações, quando inexistente sítio eletrônico ou, apesar de existir, são constatadas irregularidades. Este trabalho estuda o uso de Ações Cíveis Públicas e Ações de Improbidade como instrumentos para garantir a implementação correta dos Portais da Transparência.

O primeiro capítulo aborda o acesso à informação como direito e garantia fundamental dos cidadãos, compreende a transparência como direção elementar a ser percorrida pelo Estado e verifica a regulamentação do Portal da Transparência no Direito brasileiro. Neste momento,

a Lei nº 12.527 de 2011 é abordada enquanto norma regulamentadora do princípio da publicidade, bem como serão elucidadas as exceções à regra da transparência, legítimas hipóteses de sigilo. Ainda, discute-se sobre o procedimento administrativo de acesso à informação que a Administração Pública deve seguir.

Em continuidade, o segundo capítulo trata da Ação Civil Pública como via de impugnar a transgressão do direito constitucional à informação. São analisadas as ações judiciais propostas pelo Ministério Público Federal em Alagoas em face dos municípios alagoanos que não implementaram o Portal da Transparência. No mais, discute-se sobre a legitimidade do *Parquet* Federal para apurar eventuais irregularidades, bem como a competência da Justiça Federal no julgamento dessas demandas.

O terceiro capítulo, por sua vez, aborda a Ação de Improbidade Administrativa como mecanismo hábil a perquirir a conduta ímproba de agente público ou terceiro, especialmente quando são opostas às diretrizes constitucionais da publicidade. Para isso, é analisado o enquadramento do descumprimento das normas de transparência como ato de improbidade. Por fim, são examinadas as Ações Judiciais de Improbidade Administrativa fundamentadas na Lei de Acesso à Informação proposta pelo Ministério Público Federal em Alagoas.

O estudo das demandas judiciais no presente trabalho foi realizado a partir da lista com o número dos processos, apresentada pelo Ministério Público Federal em resposta à solicitação de acesso à informação. No pedido, foram requisitadas todas as ações judiciais que se basearam na Lei 12.527 de 2011, para então fazer o corte epistemológico para a produção deste trabalho de conclusão de curso.

Da resposta apresentada pela instituição, é possível verificar que todos os processos foram intentados no ano de 2016, com fundamento na ausência do Portal da Transparência, em face dos municípios de Alagoas ou então gestores. Desse modo, a análise foi delimitada por tais circunstâncias.

Nesse cenário, o presente estudo averigua a possibilidade de utilização da Ação Civil Pública e da Ação de Improbidade Administrativa como instrumentos para assegurar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios de Alagoas, notadamente no que concerne à implementação do Portal da Transparência dessas edilidades.

## **2 DA REGULAMENTAÇÃO JURÍDICA DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA**

Inicialmente, destaca-se que, ao tratar do Estado, este trabalho aborda as pessoas públicas em sua completude — Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário — e em suas funções típicas e atípicas. Além dessas, incluem-se as entidades que são inerentes à função administrativa, como Autarquias, Fundações Públicas, Empresas Públicas, Ministério Público, Defensoria Pública, aqueles que são regidos, via de regra, pelas normas de direito público e pelo regime jurídico-administrativo.

Nesse sentido, ao falar da Administração Pública, busca-se abranger “todo o aparelhamento do Estado pré-ordenado à realização de serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas” (MARINELA, 2016, p. 70). Dessa forma, fixa-se que a nomenclatura “Administração Pública” será utilizada para designar todo o aparelho estatal para execução de suas atividades, envolvendo os três Poderes e demais entidades que atuem na consecução de suas funções.

### **2.1 Transparência como Diretriz da Administração Pública Brasileira Contemporânea**

Em seu livro sobre a transparência da Administração Pública, Fernando Augusto Martins Canhadas (2018, p. 94) aponta que o princípio é corolário lógico da forma de governo republicano, em que todo poder emana do povo, consoante art. 1º da Constituição Federal de 1988. Seria uma constatação lógica, pois, se o povo é único detentor do poder, a ele cabe o acesso às informações sobre a forma de sua execução. Exceto se o próprio interesse público exige o sigilo.

A Carta Constitucional apresenta diversos dispositivos que delineiam a transparência como diretriz básica do exercício da forma republicana do Estado. No Título II, que trata dos direitos e garantias fundamentais, o art. 5º, inciso XV, assegura a todos o acesso à informação, de modo genérico. Já o inciso XXXIV do mesmo artigo, prevê o direito de obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal, restringindo o acesso para finalidades específicas.

Contudo, é o inciso XXXIII do art. 5º o mais direto, que assegura a todos o direito de receber de órgãos públicos informações de seu interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, com ressalvas àquelas informações que são sigilosas em virtude do interesse público.

O art. 5º, inciso LXXII, da CRFB/88 também apresenta remédio constitucional para garantia do acesso às informações pessoais que constem no registro ou bancos de dados de entidades governamentais ou de caráter público, trata-se do *habeas data*.

Mais adiante, a Constituição, em seu capítulo dedicado à Administração Pública, reconheceu explicitamente cinco princípios no art. 37. São eles: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. O § 3º, II, do art. 37 prevê a criação de uma lei para disciplinar o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo.

No art. 216, § 2º, da CRFB/88, é atribuída ao Poder Público a responsabilidade pela gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

Essas passagens da Constituição revelam que, apesar da transparência se constituir em ideal republicano (CANHADAS, 2018, p. 94), houve uma preocupação do legislador constituinte em deixar expressamente prevista a publicidade enquanto princípio que conduz à Administração Pública. Também é maneira de o ordenamento jurídico implementar uma alteração na cultura administrativa, assegurando a publicidade como diretriz do Estado.

Diego Melo da Silva (2015, p. 97), quando trata da transformação da maneira que a divulgação de dados públicos é feita, defende que a informação era tratada como bem público estatal a ser escondido e restrito apenas às autoridades, como se fossem titulares dos dados públicos, não os cidadãos. Por isso, a conversão da cultura de sigilo para a cultura da transparência foi fundamental para alterar a ótica de propriedade da informação pública.

A publicidade, enquanto princípio da Administração Pública, se perfaz na divulgação oficial dos atos administrativos e na atuação transparente, pela garantia da informação e amplo conhecimento da conduta interna dos agentes. Em suma, resume-se na ampla divulgação do comportamento do Estado, conferindo-lhe transparência. Dessa forma, “no direito público, a ‘publicidade’ está intimamente ligada à noção de transparência, característica das repúblicas, eis que pré-requisito para o controle do poder” (SCOLARI FILHO, 2016, p. 43).

A divulgação oficial dos atos do Poder Público é fundamental, pois as informações devem ser de conhecimento geral. Isso permite melhor fiscalização e controle por parte dos administrados, não só de legalidade mas também de legitimidade. Nesse ponto, a publicidade

dos atos do poder é o ponto de transformação do Estado Absoluto ao Estado de Direito (SOUZA, 2016, p. 23).

A fiscalização da Administração Pública é forma de participação popular, maneira de exercer a democracia participativa, e só poderá ocorrer com a efetiva transparência dos dados públicos. Se não houver conhecimento dos fatos, não é possível a participação, conforme defende Canhadas (2018, p. 173).

De tal forma, pode-se afirmar que a Constituição busca transformar a conduta cotidiana acessível ao público, portanto:

Com a implementação do Estado Democrático de Direito, volta-se a busca por legitimação da atividade administrativa em dois vértices: a constitucionalização, mediante a releitura das categorias administrativas à luz da Constituição, e a democratização, que reconduz a atribuir legitimidade pela participação do cidadão na Administração Pública (MOURA, 2015, p. 38).

Logo, esse princípio não se constitui em um fim em si mesmo, mas representa elemento formal que permite aos administrados exercerem o controle da atuação estatal e, a partir dessa análise, buscarem medidas para sanar eventuais omissões, irregularidades e/ou ilegalidades (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 100).

Nesse diapasão, a forma de garantir que os agentes públicos operam com zelo à supremacia do interesse público é por meio da fiscalização. Logo, para realização desse controle, tanto pela sociedade quanto pelos órgãos de monitoramento, faz-se necessário obediência às regras do regime jurídico administrativo, especialmente o princípio da publicidade (MEIRELLES; BURLE FILHO, 2016, p. 41).

Para Clèmerson Merlin Clève e Julia Ávila Franzoni (2013), nos regimes democráticos, a possibilidade do controle racional dos atos e decisões como fundamento de legitimidade é premissa do conceito de *accountability*. O Poder Público se enquadra nessa concepção quando disponibiliza meios, dados, informações e cria procedimentos que viabilizem a participação ativa e controle pelos cidadãos.

No mais, o legislador constituinte elegeu como garantia fundamental o acesso à informação ao redigir o art. 5º, inciso XXXIII, que confere a todos o direito a receber, dos órgãos públicos, informações de seu interesse particular, 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.

Para Carlos Molinaro e Ingo Sarlet (2014, p. 15-17), o aludido direito faz parte do bloco de liberdades constitucionais, assim como a liberdade religiosa, artística, de reunião, de manifestação, entre outras, pois encontra-se no complexo de liberdades comunicativas. Assim, uma República tem que ser construída sob a égide da publicidade, pois seus atos administrativos devem ser amplamente divulgados.

## **2.2 Da Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011)**

A codificação do acesso à informação é tendência global desde a década de 1990 (PERLINGEIRO, 2014, p. 215). No Brasil, a Lei de Acesso à Informação, Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, é a regulamentação do princípio da publicidade, expressamente previsto na Constituição Federal. Ela foi publicada para dar concretude aos citados mandamentos constitucionais, conforme enunciado pelo art. 37, § 3º, inciso II, ao determinar que o assunto seria tratado em lei.

Sobre a importância de reunir normas acerca do assunto em um código, ensina Ricardo Perlingeiro (2014, p. 216) que a legislação adequada a atuação das autoridades para os parâmetros da legalidade, o que dá maior segurança jurídica e garante à sociedade instrumentos para acesso à informação.

Esse instrumento normativo também consolida a determinação inserida no art. 19 da Declaração Internacional dos Direitos Humanos. Na ótica desse tratado, a divulgação de atos e dados não se restringe à mera diretriz, mas alça o direito à informação ao patamar de Direito Humano Fundamental. Da mesma forma, a Convenção Americana de Direitos Humanos (Pacto de São José da Costa Rica), ratificada pelo Decreto nº 678 de 1992, em seu art. 13, confere a toda pessoa o direito de buscar, receber e difundir informações (MÁXIMO et al., 2012, p. 3).

Na lição de Ingo Sarlet e Carlos Molinaro (2014, p. 20), o direito de acesso à informação possui nove princípios norteadores internacionalmente aceitos:

- Princípio 1. Divulgação Máxima - A legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação;
- Princípio 2. Obrigação de Publicar - Os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais;

Princípio 3. Promoção de um Governo Aberto - Os órgãos públicos precisam promover ativamente a abertura do governo;

Princípio 4. Abrangência Limitada das Exceções - As exceções devem ser claras e estritamente definidas e sujeitas a rigorosos testes de “dano” e “interesse público”;

Princípio 5. Procedimentos que facilitem o Acesso - Os pedidos de informação devem ser processados com rapidez e justiça, com a possibilidade de exame independente caso haja recusa;

Princípio 6. Custos - As pessoas não devem ser impedidas de fazer pedidos de informação em razão dos altos custos envolvidos;

Princípio 7. Reuniões Abertas - As reuniões de órgãos públicos devem ser abertas ao público;

Princípio 8. A Divulgação tem Precedência - As leis que não estejam de acordo com o princípio da máxima divulgação devem ser revisadas ou revogadas;

Princípio 9. Proteção para os Denunciantes - Os indivíduos que trazem ao público informações sobre atos ilícitos – os denunciantes – precisam ser protegidos.

Em resumo, pode-se afirmar que as informações produzidas e custodiadas pelo Poder Público são públicas e, assim, devem ser acessíveis a todos os cidadãos, com exceção das hipóteses de sigilo legalmente previstas.

O amadurecimento da democracia está diretamente atrelado à elaboração do referido diploma legislativo, uma vez que vinculou as condutas dos administradores, que agora possuem norma escrita a ser cumprida, sob pena de responder pelo descumprimento. Ademais, apresentam elementos básicos a serem respeitados para garantir a transparência, instrumentos de acesso à informação, sistemática recursal e de fiscalização administrativa da implementação da lei (SILVA, 2015, p. 82).

A oferta espontânea das informações à sociedade é chamada de transparência ativa, que ocorre quando a Administração Pública apresenta os dados voluntariamente. Por outro lado, quando o cidadão solicitar acesso, trata-se de transparência passiva. As duas formas de divulgação de informações são obrigatórias ao Estado, tanto a publicação quanto a resposta às solicitações (CLÈVE; FRANZONI, 2013, p. 8).

Sendo assim, o direito de acesso aos dados mantidos pelo Poder Público possui duas bases fundamentais. A primeira, o direito subjetivo de se informar, em que o Estado é obrigado a apresentar o que é solicitado pelo cidadão. A segunda é o direito fundamental enquanto dimensão jurídico-objetivo, em que o Estado possui o dever de apresentar essas informações, independentemente de ser demandado (SOUZA, 2016, p. 74).

Para isso, dentre as várias diretrizes impostas pela LAI, encontra-se a imposição da aplicação de um Serviço de Informação ao Cidadão (SIC). O sistema deverá ser físico e *on-line*, para orientar e informar sobre tramitação de documentos e protocolizar documentos e

requerimentos de acesso, além de realizar audiências e consultas públicas. Quando virtual, o SIC ficará disponível no portal da transparência (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 31).

Em que pese o Portal de Transparência e o Diário Oficial serem os instrumentos de efetivação da transparência ativa, o Serviço de Informação ao Cidadão é o mecanismo de implementação da transparência passiva. Por meio deste, é possível ao interessado buscar informações e tirar dúvidas sobre os procedimentos de acesso adotados pelo órgão (SOUZA, 2016, p. 150).

Sendo assim, é possível concluir que a cautela do legislador em prever formas de transparência e meios hábeis a concretizar a publicidade indica a importância de o cidadão acompanhar e fiscalizar políticas públicas, execução das leis, cumprimento de metas, atuação dos agentes públicos e o exercício das funções constitucionalmente determinadas. Em resumo, efetiva o direito da sociedade de conhecer os assuntos de relevância pública e aprimorar o controle democrático (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 21).

Além disso, torna-se mais fácil descobrir irregularidades, atos ilegais e corrupção, pois aumenta-se o catálogo de fiscais da coisa pública. Isso contribui, inclusive, para o melhor exercício das funções dos órgãos de fiscalização, como Ministério Público, Tribunal de Contas e Controladoria-Geral da União, que poderão contar com os cidadãos para apurar eventuais irregularidades. Assim como os demais mecanismos políticos utilizados na fiscalização e responsabilização, gera uma tendência de reduzir a corrupção, pois amplia o controle (SOUZA, 2016, p. 32).

Nessa linha de pensamento, a edição dessa norma reforça o exercício da cidadania e a participação do povo na gestão da coisa pública, pois configura maneira ativa de o cidadão controlar a Administração Pública a partir da prestação de contas de seus atos. Portanto, torna-se dispositivo de fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

Pela leitura da lei, especialmente os artigos 1º e 2º, é possível concluir que o legislador buscou atingir a Administração Pública de forma ampla, pois determina os preceitos e procedimentos de observância obrigatória pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Subordina também, ao regime dessa lei, os órgãos públicos integrantes da administração direta, indireta e fundacional dos entes federativos; órgãos da administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, além do Ministério Público; bem como, 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.

Da análise dos artigos mencionados, é possível verificar que a Lei de Acesso à Informação possui abordagem ampla, com intuito de abranger a totalidade dos órgãos, entes, entidades, poderes que se submetem ao regime jurídico administrativo ou que, de alguma forma, recebem ajuda financeira do Poder Público (SOUZA, 2016, p. 92).

Destaca-se que, em que pese a publicidade ser princípio da Administração Pública, o setor privado estará submetido à Lei de Acesso à Informação quando prestar serviços públicos, receber transferências do Estado ou possuir informações públicas (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 18).

Esses serão considerados os legitimados passivos, com o dever de transparência. Enquanto isso, o direito ao acesso é geral, tem como titularidade qualquer pessoa, ainda que não identificada, sem a necessidade de demonstrar interesse específico (PERLINGEIRO, 2014, p. 219). Portanto, pode-se considerar a legitimidade ativa, via de regra, universal.

Carlos Molinaro e Ingo Sarlet (2014, p. 17) apontam para restrições de direito à informação para pessoas físicas ou jurídicas estrangeiras, especificamente os não residentes no País. Explicam os autores que a Constituição Federal de 1988 limita a titularidade dos direitos fundamentais aos estrangeiros residentes no Brasil. Por outro lado, informam a tendência jurisprudencial de ampliar esses direitos também aos não residentes.

O instrumento normativo foi estruturado em seis capítulos: *disposições gerais; do acesso à informação e da sua divulgação; do procedimento de acesso à informação; das restrições de acesso à informação; das responsabilidades; e disposições finais e transitórias*. A Lei, em seu art. 4º, estabelece um pacto semântico ao definir conceitos essenciais para sua interpretação e aplicação.

Portanto, para efeitos da lei e do trabalho, considera-se (I) informação, os dados, processados ou não, que podem ser utilizados para produção e transmissão de conhecimento, contidos em qualquer meio, suporte ou formato; (II) documento, a 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; a (IV) informação pessoal, por sua vez, está relacionada à pessoa natural identificada ou identificável.

No mais, a Lei prescreve a proatividade na divulgação dos dados de interesse público coletivo, mediante disponibilização voluntária em sítios oficiais da rede mundial de computadores, atendendo aos critérios mínimos de publicação, como:

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 (BRASIL, 2011, art. 8º).

Nesse ínterim, à luz do art. 8º da LAI, o *site* oficial deve possuir ferramenta de pesquisa de conteúdo para acesso objetivo, transparente e com linguagem de fácil compreensão; garantir a autenticidade e integridade das informações disponíveis; bem como manter atualizadas e indicar local e instruções para contato via eletrônica ou telefônica. Do mesmo modo, é obrigatório que o espaço virtual seja acessível às pessoas com deficiência.

Essas obrigatoriedades trazidas pela Lei revelam a preocupação em quebrar com a cultura do sigilo, visto que insiste em impor medidas de transparência coletivas. Para além da simples publicação, é preciso que a Administração Pública demonstre a importância da publicidade pela facilitação dos instrumentos de acesso, linguagem clara e de fácil compreensão (MOLINARO; SARLET, 2014).

Todo cidadão tem direito a solicitar acesso às informações públicas, isso é, também, reflexo do direito de petição previsto no art. 5º, inciso XXXIV, da Constituição Federal. Contudo, o acesso em si não será concedido quando as informações estão classificadas como sigilosas.

Logo, o interessado tem a faculdade de solicitar esses dados sigilosos administrativamente ou judicialmente, pois não se nega o direito de petição. Contudo, a entrega das informações requeridas poderá ser negada, desde que fundamentada no interesse público (CANHADAS, 2018, p. 183).

O sigilo é o desvio das normas de publicidade, devidamente justificado pela Lei, pelo interesse público ou pela proteção da intimidade. Sendo assim, o segredo das informações do

Poder Público segue as regras da transparência, pois apenas será decretado quando o ordenamento jurídico permitir (SOUZA, 2016, p. 16).

Essa restrição se dá em caso de informações pessoais, quando houver interesse público ou por determinação legal. Sendo assim, a própria Constituição, no rol de garantias fundamentais, em seu inciso XXXIII, põe a salvo as informações cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

É importante perceber o cuidado do legislador em registrar a Lei nº 12.527/2011 como Lei de Acesso à Informação, o que ressalta a preocupação de regulamentar o percurso para o cidadão conseguir dados públicos. Não se trata, portanto, de direito à informação livre e irrestrita, uma vez que este poderá ser mitigado pelas restrições do ordenamento jurídico (MARTINS, 2014, p. 7).

Nesse passo, conclui-se que a garantia constitucional de acesso à informação não é absoluta, existem restrições legalmente viáveis, desde que se enquadrem nos padrões preestabelecidos (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 30).

O sigilo das informações públicas evidencia contraposição entre princípios, a publicidade ante a supremacia de interesse público que aponta a necessidade de sigilo. Quando esse último revela a necessidade de ocultação de dados, a tática da ponderação faz com que a publicidade seja licitamente mitigada. Sendo assim, tanto a publicidade quanto o sigilo são fundamentadas no interesse público, que funcionará como duas vias, posicionando-se, em regra, pela transparência, mas também justificando o sigilo (SOUZA, 2016, p. 121).

Questiona-se o que exatamente pode ser alçado para a categoria interesse público de modo tão relevante ao ponto de ser sigiloso. Por isso, é primordial que as hipóteses de segredo sejam expressamente previstas em lei, de modo a impedir discricionariedades que mitiguem o princípio da publicidade da informação.

Dessa maneira, para evitar eventuais condutas ilícitas, imorais, contrárias aos princípios da Administração Pública, o ordenamento jurídico prevê quais são as possibilidades de decretação de sigilo.

Além das hipóteses previstas na Lei de Acesso, o sigilo de determinadas informações também pode ser decretado por outros instrumentos normativos, a exemplo do sigilo bancário imposto às instituições financeiras pela Lei Complementar nº 105/2001 (MELLO, 2014).

Sendo assim, no caso de informações legalmente sigilosas, haverá dispositivo legal que estabelece o dever de ocultar o dado, razão pela qual os pedidos de acesso dessas informações em específico serão negados (MELLO, 2014). Contudo, não se pode esquecer das possibilidades recursais do interessado, que podem impugnar a decisão administrativa ou judicialmente.

Quanto às informações pessoais, o tratamento deve equilibrar a transparência e o respeito à privacidade, intimidade, honra e imagem das pessoas. A Administração Pública não pode justificar o sigilo pelo simples fato de a informação pertencer a alguém, é necessário que a publicidade do dado prejudique os direitos fundamentais do indivíduo para ser restrito o acesso. Essa restrição se dará pelo prazo máximo de 100 (cem) anos (OLIVEIRA, 2014, p. 77).

A Lei prevê expressamente, no art. 31, § 1º, inc. II, dois requisitos para acesso aos dados pessoais, especificamente: consentimento expresso da pessoa a que a informação se referir ou expressa previsão legal. Contudo, esse consentimento não é obrigatório em situações de prevenção, diagnóstico e tratamento médico; realização de estatísticas e pesquisas científicas de interesse público ou geral, previstos em lei, desde que protegida a identificação da pessoa; defesa de direitos humanos; proteção de interesse público e geral preponderante (art. 31, § 3º, incisos I, II, III, IV e V). Nessas situações, é notável a ponderação no caso, momento em que prevalece a utilidade da divulgação controlada, de acordo com o interesse público.

Sobre o tema, Diego Melo da Silva (2015, p.77) explica que a jurisprudência internacional criou um critério de avaliação para decretação do sigilo de informações. A partir deste modelo, a recusa na divulgação apenas se justifica quando a autoridade pública demonstrar, no caso concreto, que a decisão respeita o “teste das três fases”. Basicamente, são três requisitos que balizam a confidencialidade: o primeiro requer que a informação solicitada se relacione a um dos objetivos legítimos listados na Lei, o segundo trata dos danos que a divulgação causaria e o terceiro, o prejuízo objetivo em questão deve ser maior que o interesse público presente na divulgação.

Por fim, as informações classificadas como sigilosas não estão especificamente previstas na legislação, dependerão da análise do interesse público. Trata-se de elementos que o amplo conhecimento geraria riscos ou que o sigilo seja essencial e justificado (SOUZA, 2016, p. 107).

A própria legislação, em seu art. 23, enumera algumas situações que são consideradas imprescindíveis à segurança da sociedade ou do Estado, são aquelas que põem em risco a defesa e a soberania nacional; afetam a integridade do território nacional; prejudicam ou põem em risco a condução das negociações ou as relações internacionais, bem como dados fornecidos em caráter sigiloso por outros países.

Além disso, serão consideradas sigilosas as informações que ponham em risco a vida, a segurança ou a saúde da população, aquelas que ofereçam risco à estabilidade financeira, econômica ou monetária do país, também as que, de alguma forma, prejudiquem ou causem risco a projetos de pesquisa e a desenvolvimento científico ou tecnológico, sistemas, bens, instalações ou áreas de interesse estratégico nacional.

Também serão consideradas sigilosas as informações que coloquem a segurança das instituições ou de altas autoridades ou estrangeiras e seus familiares em risco; comprometam atividades de inteligência, bem como de investigação ou fiscalização em andamento, relacionadas com a prevenção ou repressão de infrações.

Pode-se exemplificar com os esquemas de defesa das fronteiras, a escala de trabalho de agentes de uma unidade prisional e a quantidade de armas de um batalhão. A divulgação dessas informações, *a priori*, não é de interesse público. Pelo contrário, o sigilo de tais dados é imprescindível à segurança desses agentes, da sociedade e do Estado.

O sigilo pode ser decretado total ou parcialmente, nesse caso, o indivíduo pode receber a parte de informação que for pública. É o que determina o instrumento normativo em seu art. 7º, § 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.”

Em síntese, a Lei prevê três níveis de classificação de informação: ultrassecreto, secreto e reservado, com prazos de sigilo a contar da data de produção, de 25 (vinte e cinco), 15 (quinze) e 5 (cinco) anos, respectivamente. Para cada nível de sigilo existe o rol de autoridades competentes para decretar, a lista está determinada no art. 27 da Lei nº 12.527/2011. Nesse passo, à luz do art. 31, destaca-se que, independentemente da classificação de sigilo, o prazo máximo para restrição de acesso é de 100 (cem) anos, a contar da data da produção.

Ao contrário das entidades privadas, apenas órgãos e entidades públicas possuem competência para adotar o procedimento de classificação da informação, posto que são legitimados para definir o interesse público em questão (SOUZA, 2016, p. 168).

O grau ultrassecreto decorre de decisão do presidente e vice-presidente da República; ministros de Estado e autoridades com as mesmas prerrogativas; comandantes da Marinha, do Exército e da Aeronáutica; e chefes de Missões Diplomáticas e consulares permanentes no exterior (SOUZA, 2016, p. 169).

O nível secreto, por sua vez, pode ser decretado pelas autoridades mencionadas, bem como titulares de autarquias, fundações ou empresas públicas e sociedades de economia mista. Enquanto o grau reservado pode ser decretado pelas autoridades supracitadas e aquelas que exercem funções de direção, comando ou chefia de Direção e Assessoramento Superior nível 101.5, ou superior, do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores, ou de hierarquia equivalente (SOUZA, 2016, p. 170).

A simples decisão não é suficiente para a instituição do sigilo, pois é imprescindível que seja fundamentada nos parâmetros constitucionais e legais, por meio da motivação adequada ao caso concreto (SOUZA, 2016, p. 169).

Com o fim de exercer o controle das decisões de classificar sigilo, foi instituída, pelo § 1º do art. 35, a criação de uma Comissão para Reavaliação de Informações. Ela se constitui pelos ministros da Casa Civil que presidirá (de Justiça; de Relações Exteriores; da Defesa; da Fazenda; do Planejamento; do Orçamento e da Gestão; pelo secretário de Direitos Humanos da Presidência da República; pelo ministro-chefe do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; pelo advogado-geral da União; e pelo ministro-chefe da Controladoria-Geral da União.

De acordo com o que determina o art. 35 da LAI, a decisão que decretar a restrição de acesso será encaminhada para a Comissão Mista de Reavaliação de Informações para reavaliação. Por outro lado, a Comissão também deverá, de ofício, requisitar à autoridade que classificar a informação como ultrassecreta e secreta, esclarecimento sobre a motivação ou acesso ao conteúdo, parcial ou integral da informação. É possível a renovação do prazo de sigilo para informações ultrassecretas, mas apenas uma única vez e a competência para isso é a Comissão Mista de Reavaliação de Informações.

Nesse contexto, à luz do art. 30, a autoridade máxima de cada órgão ou entidade é obrigada a publicar anualmente na internet o rol de informações que foram desclassificadas nos últimos 12 (doze) meses. Além dos documentos classificados em cada grau de sigilo, com identificação para referência futura e do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informações recebidos, atendidos e indeferidos.

A própria Lei, em seu art. 29, impõe um sistema recursal no modelo de classificação de sigilo, refere-se à reavaliação da classificação das informações pela autoridade classificadora ou hierarquicamente superior, mediante provocação ou de ofício. É admissível a desclassificação do grau de sigilo, bem como a redução do prazo, desde que observados a permanência dos motivos do sigilo e danos decorrentes do acesso ou divulgação. Na hipótese de redução do prazo de confidencialidade da informação, o termo inicial do novo prazo será a data da sua produção.

De igual maneira, pode o cidadão fazer pedido de desclassificação, com intuito de questionar as razões que tornam a informação sigilosa e com a finalidade de torná-la pública, e de reclassificação para grau inferior de sigilo, para questionar as razões da classificação e solicitar rótulo de sigilo mais brando. Tais pedidos são autônomos, independe de acesso à informação (SOUZA, 2016, p. 171).

Esse sistema fixado ressalta a precaução do legislador não só com a publicidade das informações em si mas também com a transparência de todo procedimento de acesso pela adoção de procedimentos objetivos e ágeis, em linguagem de fácil compreensão.

Diante do exposto, conclui-se que é possível agrupar as informações sigilosas em 3 grupos: determinadas por lei, informações pessoais e informações classificadas como sigilosas.

### **2.3 Do Portal da Transparência no Direito Brasileiro**

Como já demonstrado, a transparência precede a criação de leis. A própria Constituição Federal estabeleceu a publicidade como princípio da Administração Pública, de modo a vincular os gestores (CELESTINO, 2018, p. 13). Contudo, a utilização do Portal da Transparência como meio de prestação de contas à sociedade foi mecanismo inaugurado pelo Decreto nº 5.482 de 2005, que objetivou, principalmente, publicar dados e informações detalhadas sobre a execução orçamentária do Governo Federal.

Foi com a Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009, que a normativa do Portal da Transparência tornou-se obrigatória tanto para União quanto para Estados, Distrito Federal e Municípios, particularmente no que tange à transparência orçamentária. Inclusive, determinou à União a obrigação de prestar assistência técnica e financeira aos municípios para que modernizem a administração no que diz respeito aos instrumentos eletrônicos, conforme art. 61 da citada Lei (CANHADAS, 2018, p. 114).

A Lei da Transparência, Lei Complementar nº 131/09, é anterior à Lei de Acesso à Informação e foi responsável por alterar a Lei de Responsabilidade Fiscal para incluir a obrigação de disponibilizar, em tempo real, dados sobre a gestão fiscal dos entes da federação. A criação de uma legislação que promovesse a publicidade de maneira concreta foi essencial para o início do combate à cultura do sigilo (VIEIRA, 2011, p. 190).

A publicação da execução financeira e orçamentária em tempo real requer, portanto, a criação de um instrumento no qual essas informações possam ser veiculadas. Nesse cenário, era patente a necessidade da implementação de um ambiente na rede mundial de computadores, de fácil acesso e manuseio. Esse ambiente foi projetado no Portal da Transparência (VIEIRA, 2011, p. 192).

Nesse passo, a publicação da Lei de Acesso à Informação foi responsável por moldar as regras de publicidade, especificamente pela disponibilização de informações voluntariamente, sem a necessidade de pedido de acesso. Assim, expandiu os elementos mínimos necessários nos Portais de Transparência, bem como evidenciou a obrigatoriedade de divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (FREIRE, 2014, p. 79).

Dessa maneira, o art. 8º da LAI concede as diretrizes básicas para os sítios eletrônicos que fornecem informações públicas. Estes deverão conter, obrigatoriamente, ferramenta de pesquisa de conteúdo que permita acesso à informação de maneira objetiva, transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão; possibilidade de gravar relatórios em diversos formatos; e facilidade de acesso por sistemas externos.

Os Portais deverão garantir a autenticidade e integridade das informações disponíveis para acesso, que deverão estar atualizadas. Quando não houver publicação do dado público, é imprescindível que se indique local e instruções que permitam o acesso. Em respeito ao Estatuto da Pessoa com Deficiência, o Portal da Transparência deverá ser acessível para estas.

De acordo com a LAI, na publicação das informações, deve constar, no mínimo, o registro de competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das unidades, bem como os horários de atendimento ao público; registro dos repasses e transferências de recursos financeiros; e registro do orçamento e das despesas. Além disso, deverá haver informações no que diz respeito aos procedimentos licitatórios, editais, resultados e acordos celebrados; disponibilização dos dados gerais para acompanhamento de programa, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e as respostas às perguntas mais frequentes da sociedade.

Logo, percebe-se que, enquanto a Lei de Transparência buscava a criação de um portal para disponibilização de assuntos financeiros, a Lei de Acesso à Informação expandiu o rol de dados a serem publicados nesse ambiente virtual.

Diante de tal cenário, é importante destacar que o desenvolvimento social interfere no mundo jurídico de forma a demandar constante atualização, tanto legislativa, como costumeira, no próprio atuar do aparelho estatal. Portanto, ainda que não fosse tão difundido na época da elaboração da Assembleia Constituinte, o Estado deve se utilizar do ambiente digital para cumprir aos ditames da Magna Carta.

Nesse sentido, com as mudanças de paradigmas tecnológicos, as publicações oficiais devem ser estendidas para além do Diário Oficial, imprensa e afixação nas repartições administrativas, precisam fazer parte do meio virtual, como extensão ao mundo físico (SOUZA, 2016, p. 27).

Apesar da existência e obrigatoriedade desses instrumentos, é essencial compreender que não basta apenas “alimentar” as informações nos Portais, faz-se necessária a apresentação de um ambiente virtual simples e de fácil compreensão pela sociedade. Do contrário, estaria a Administração Pública construindo barreiras ao acesso à informação (SOUZA, 2016, p. 153).

Tais circunstâncias denotam a responsabilidade do Estado de acompanhar as evoluções tecnológicas da sociedade, migrando do ambiente físico para o virtual, conforme efeitos da globalização (CELESTINO, 2018, p. 33). Quando isso não ocorre, emerge a necessidade da atuação dos órgãos fiscalizadores para buscar a devida implementação das normas de transparência.

## 2.4 O Procedimento Administrativo de Acesso à Informação

Em primeiro lugar, ressalta-se que, por se vincular à supremacia do interesse público, o Estado está submetido ao regime jurídico administrativo, com regras e princípios disciplinadores previstos em normas jurídicas. Por certo, os procedimentos administrativos serão guiados pela finalidade pública previamente determinada, bem como vinculados ao caráter publicístico da matéria (PERLINGEIRO, 2014, p. 212).

O procedimento administrativo é a ferramenta utilizada pelos administrados para salvaguarda de seus direitos e garantias individuais em face das engrenagens do Estado e suas prerrogativas. A instrumentalização do direito de acesso à informação é imprescindível para participação política fundamentada em dados (SOUZA, 2016, p. 34).

Em que pese a natureza informacional do direito à informação, a dimensão objetiva dessa garantia se perfaz, também, na obrigatoriedade de prestações estatais de salvaguarda do aludido direito, por meio de normas procedimentais e organizacionais que obriguem à Administração Pública (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 17).

Isso será possível pela criação de procedimentos e regulamentações que possibilitem ao público obter informações (SOUZA, 2016, p. 44). Especificamente nesse processo, é responsabilidade 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” (BRASIL, 2011, art. 4º, Lei de Acesso). Não se pode olvidar que o procedimento também deverá ser revestido de transparência.

Por consequência, a Administração Pública tem responsabilidade de conceber estrutura para implementação do Direito ao Acesso à Informação. A LAI, por si só, determina o caminho procedimental a ser percorrido, cabendo aos agentes efetivá-los na prática. Nesse momento, a organização do aparato estatal é essencial para a concretização do direito, pois instrumentaliza o acesso à informação na prática (SOUZA, 2016, p. 34).

Em atenção ao cumprimento do direito de acesso, foi emanada norma que determinou a criação de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC), com a responsabilidade de atender e orientar o público sobre o procedimento, informar sobre tramitações e receber os pedidos (SOUZA, 2016, p. 160).

De acordo com o art. 10º da Lei de Acesso à Informação, o rito procedimental do acesso às informações públicas pelo cidadão inicia por impulso do interessado, que poderá apresentar o pedido aos órgãos públicos, por qualquer meio legítimo. Para cumprir o propósito, é obrigação dos órgãos e entidades viabilizarem o envio de solicitação por meio dos sítios eletrônicos na rede mundial de computadores, pelo Serviço de Informação ao Cidadão.

Dois são os requisitos para solicitação de acesso: a identificação do requerente e a especificação da informação requerida. Para informações públicas não poderá ser imposta qualquer outra exigência que inviabilize o pedido. Outrossim, não é obrigatória a apresentação de justificativa relativa à motivação para pedido de acesso, também não se considera qual a finalidade da busca pelo dado (MELLO, 2014, p. 1).

A solicitação não possui forma específica, devendo o Poder Público apreciar os pedidos por qualquer meio legítimo, seja o contato telefônico, *e-mails* ou correspondência física (SOUZA, 2016, p. 162). O Decreto Federal nº 7.724/2012, que regulamentou a Lei, declara que não serão atendidos os pedidos genéricos, desproporcionais ou desarrazoados; que exijam trabalhos adicionais de análise, interpretação ou consolidação de dados e informações; ou serviço de produção ou tratamento de dados que não seja de competência do órgão ou entidade (inc. I, II e III do art. 13 do Decreto). Assim, a solicitação deverá ser clara, objetiva e precisa.

O art. 11, por sua vez, elucida que, se não for possível o contato imediato com a informação, por meios digitais, o requerente será comunicado de data, local e modo para realizar a consulta, efetuar a reprodução e/ou obter certidão.

A negativa do pedido deverá obedecer ao princípio da motivação e apresentar a fundamentação que justifique a impossibilidade de divulgar determinado dado, seja total ou parcialmente. O prazo para responder ao pedido de acesso é de 20 (vinte) dias, prorrogável por apenas mais 10 (dez) dias, desde que com justificativa expressa e comunicação ao interessado (SOUZA, 2016, p. 164). A fixação de prazos pela Lei delimita a discricionariedade e veda a negativa de acesso em decorrência da demora da resposta.

A omissão em analisar o pedido, a recusa de acesso, a inobservância dos prazos e procedimentos legais, pedido para reconsideração ou revisão de classificação de sigilo poderão ser impugnados por diversas vias.

Existe a possibilidade de recorrer administrativamente da decisão, o recurso será direcionado à autoridade hierarquicamente superior àquela que proferiu a decisão impugnada no prazo de dez dias, o agente deverá manifestar-se no prazo de cinco dias (SOUZA, 2016, p. 165).

Contudo, o iter recursal no âmbito do Poder Executivo Federal não termina nessa primeira impugnação. Nesse momento, destaca-se o papel da Controladoria-Geral da União (CGU), a quem será direcionado novo recurso após apreciação da autoridade hierarquicamente superior a quem tomou a decisão. Dessa forma, é possível concluir que o esgotamento dos recursos é requisito para interpor à Controladoria (SILVA, 2015, p. 106).

Inclusive, a ausência de indicação de autoridade competente para analisar recurso também enseja o cabimento de atuação da Controladoria-Geral da União, pois “falta de apontamento da autoridade recursal, óbice para o esgotamento da via recursal no órgão recorrido, será a própria crítica objeto da interposição do recurso para a CGU.” (ARAÚJO, 2012, p. 5).

Para além da competência recursal, a Controladoria-Geral da União possui competência para fiscalizar a devida aplicação da Lei, além da responsabilidade por promover campanhas com a finalidade de fomentar a cultura da transparência, informar os cidadãos sobre os direitos de acesso à informação, bem como capacitar os agentes públicos para trabalhar com a Lei (SOUZA, 2016, p. 87).

Em caso de nova negativa ou omissão, poderá ser interposto recurso ao ministro de Estado e, da mesma forma, à Comissão Mista de Reavaliação de Informações, atuante no âmbito da Administração Pública Federal. Esta poderá rever o *decisum* da Controladoria no caso de negativa de acesso e, também, revisar a questão da classificação das informações sigilosas, conforme art. 35 da LAI.

Outra maneira de obtenção e retificação de informações pessoais relativas ao requerente, trata-se da interposição de *habeas data*. Essa ação constitucional destina-se à busca de dados pessoais que estejam armazenados em registro ou banco de dados de entidades governamentais ou de caráter público, também serve para correção dessas informações (SOUZA, 2016, p. 113).

O *habeas data*, previsto no art. 5º, LXXII, da CRFB/88 e regulamentado pela Lei nº 9.507/91, é remédio constitucional que tem por objetivo garantir o acesso à informação no que

diz respeito aos dados pessoais do requerente, não se presta a buscar toda e qualquer informação pública, de caráter geral e coletivo.

Quando se tratar de informações gerais, cabível a impetração de mandado de segurança, instrumento subsidiário previsto no art. 5º, LXIX, da CRFB/88 e regulamentado pela Lei 12.016/09, que tutela direito líquido e certo lesado ou ameaçado de lesão por ilegalidade ou abuso de poder, ora por ação, ora por omissão de autoridade pública ou agente de pessoa jurídica no exercício de atribuições do Poder Público (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 26).

Quando houver negativa administrativa de acesso à informação de caráter geral e coletivo, em que não cabe *habeas data*, é possível ao indivíduo a impetração de mandado de segurança para assegurar seu direito constitucional de acesso aos dados públicos.

Além da ação ordinária, também a Lei da Ação Popular (Lei nº 4.717/1965) prevê a possibilidade de o cidadão requisitar às entidades públicas certidões ou informações que julgar necessárias para instruir a petição inicial. No entanto, neste caso, é obrigatória a indicação de finalidade, enquanto a atual legislação não requer justificativa, pois a negativa do acesso deve ter respaldo no interesse público, devidamente justificado (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 26).

Quanto ao cabimento de Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa como instrumentos de implementação da Lei de Acesso à Informação, esse tema será analisado nos próximos capítulos.

Diante de tal cenário, além do direito de acesso à informação em si, as vias para impugnação da negativa do pedido ou da omissão em fornecer algum dado também são situações que efetivam o controle social. Trata-se, portanto, da ampliação de fiscalização para além dos órgãos legalmente designados, considerando o cidadão como supervisor da Administração Pública (MOURA, 2015).

A ausência do Portal de Transparência afeta diretamente no procedimento administrativo de sigilo, pois o serviço de acesso à informação virtual está inserido no âmbito do sítio eletrônico. Portanto, a inexistência do Portal é uma forma irregular de decretação de sigilo, pois impede que o administrado acesse o Serviço de Informação ao Cidadão.

### **3 A AÇÃO CIVIL PÚBLICA COMO INSTRUMENTO PARA ASSEGURAR A IMPLANTAÇÃO DO PORTAL DA TRANSPARÊNCIA NOS MUNICÍPIOS ALAGOANOS**

Não obstante o ordenamento jurídico prever as possibilidades de sigilo das informações, a publicidade continua sendo regra. Ainda assim, é frequente que o Estado, detentor das informações públicas e privadas, oculte esses dados, reforçando a cultura do sigilo em detrimento da transparência (MÁXIMO et al., 2012, p. 2).

A utilização de instrumentos para garantir o aludido direito é essencial para implementação das normas, uma vez que a simples criação da Lei não traz consigo sua fiel aplicação. Nesse momento, o trabalho para implementar é imprescindível para a concretização do direito fundamental de acesso à informação, “Ou seja, não basta a criação de normas internas ou ratificar normas internacionais que protejam o direito de acesso à informação, mas também construir um aparato interno para o fiel cumprimento das normas anuídas” (MÁXIMO et al., 2012, p. 9).

O maior desafio desses instrumentos é garantir a implementação de um sistema de acesso à informação, objetivando a quebra da cultura do sigilo (SOUZA, 2016, p. 33). Portanto, na utilização de mecanismos, como a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa, a finalidade é a efetiva transparência pública e não apenas a sentença condenatória.

O estudo do descumprimento da Lei de Acesso à Informação no presente trabalho tem como recorte as ações propostas pelo Ministério Público Federal de Alagoas, com base na Lei nº 12.527 de 2011. Para tanto, foi solicitado ao *Parquet* a lista de demandas intentadas.

Dessa maneira, busca-se analisar algumas medidas previstas no ordenamento jurídico como soluções hábeis para garantir o cumprimento da referida Lei. Como dito, é possível perquirir informações públicas mediante *habeas data*, Mandado de Segurança e Ações Ordinárias, no entanto, o objetivo é analisar a responsabilização do Estado e dos agentes públicos. Nesse cenário, as Leis de Ação Civil Pública e de Improbidade Administrativa podem ser utilizadas como instrumentos de garantia ao direito à informação (SOUZA, 2016, p. 175).

Quando o cumprimento das regras de publicidade não é voluntário, as instituições de fiscalização devem atuar com a utilização dos demais instrumentos, como a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 29).

A presente pesquisa utilizou-se da ferramenta de acesso à informação do Ministério Público Federal<sup>1</sup>, para requisitar os processos judiciais propostos pelo *Parquet* no Estado de Alagoas. Dessa maneira, no ambiente de Serviço de Informação ao Cidadão, foi solicitada a aquisição dos números dos processos judiciais pelo Ministério Público Federal de Alagoas baseados na Lei de Acesso à Informação.

O pedido foi convertido em procedimento administrativo registrado sob o número 20210029366/2021 (PR-AL-00010399/2021), no qual ocorreu o trâmite perante as instâncias internas, com a devida publicação do andamento da solicitação<sup>2</sup>. Aos dias 29 do mês de abril de 2021, foi determinado o envio da lista de processos judiciais nos termos do solicitado<sup>3</sup>.

### **3.1 A Proposição de Ação Civil Pública para Implementação do Portal da Transparência**

No que toca à anulação de atos administrativos danosos ou ilícitos, bem como reparação de danos causados à coletividade, o ordenamento jurídico brasileiro prevê as Leis de Ação Popular, Lei nº 4.717/1965, e a Ação Civil Pública, Lei nº 7.347/1985 (FERREIRA, 2019, p. 6). Instrumentos que podem ser utilizados como mecanismos de cumprimento da Lei de Acesso à Informação.

A Ação Civil Pública, regulamentada pela Lei nº 7.347 de 1985, tem como característica instrumentalizar a tutela dos direitos transindividuais ou coletivos *lato sensu*, previstos pela Constituição Federal de 1988 (TAMER, 2015, p. 169-172). Tal ação visa à proteção de direitos subjetivos e bens de valor social, como meio ambiente, direitos do consumidor, patrimônio público, artístico, histórico, turístico e paisagístico (COUTINHO et al., 2018, p. 284).

Nos ensinamentos de Nilton Carlos de Almeida Coutinho et al. (2018, p. 285), a Ação Civil Pública tem como principal finalidade a condenação em dinheiro e o cumprimento de

---

<sup>1</sup> Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/mpfservicos>>. Acesso em: 12 abr. 2021.

<sup>2</sup> Vide anexos.

<sup>3</sup> Vide anexos.

obrigação de fazer ou não fazer. Sendo assim, é possível que essa via processual possa ser utilizada como mecanismo para implementar a Lei de Acesso à Informação.

Destaca-se que, apesar de o acesso à informação não ter sido especificamente enumerado como direito a ser protegido pela Lei, o mencionado rol é exemplificativo, portanto, com interpretação extensiva. A finalidade, nesse caso, é a proteção do interesse público no que tange à publicidade da Administração Pública (DI PIETRO, 2017, p. 995).

Dessa maneira, pode-se afirmar que a oferta de acesso à informação à sociedade é de interesse público, uma vez que serve de mecanismo de controle democrático e essencial à participação do povo na política (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 21).

A competência para o julgamento da Ação Civil Pública é no foro do local onde ocorreu o dano, sendo esse o critério territorial, que será considerado como absoluto, diferentemente das regras das ações ordinárias. Portanto, não podendo ser prorrogada nem negociada entre as partes, a incompetência poderá ser decretada a qualquer momento, de ofício ou a pedido das partes (TAMER, 2015, p. 179). Quanto à justiça comum ordinária, dar-se-á de acordo com a natureza dos bens tutelados ou das partes envolvidas (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1192).

Conforme art. 5º da Lei da Ação Civil Pública, são legitimados para propor a ação o Ministério Público; Defensoria Pública; a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios; autarquias, empresas públicas, fundação ou sociedade de economia mista; associações constituídas há pelo menos um ano e com finalidades institucionais de proteção ao interesse transindividual, concomitantemente. O Ministério Público, quando não atuar como autor, intervirá obrigatoriamente como fiscal da lei, bem como responsável pela execução, quando assim o autor não fizer (DI PIETRO, 2017, p. 998).

Em contraponto, a demanda será proposta em face de pessoa física ou jurídica, pública ou privada, quando for responsável por dano ou ameaça de dano a interesse difuso ou geral (DI PIETRO, 2017, p. 998).

O Ministério Público, por ordem constitucional, é instituição legitimada para promover o inquérito civil e a Ação Civil Pública para proteção do patrimônio público social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1192).

A própria Lei da Ação Civil Pública, em seu art. 8º, determina ao *Parquet* a competência exclusiva para instaurar Inquérito Civil, com finalidade de encontrar elementos que

possibilitem e embasem a proposição de Ação Civil Pública. O inquérito civil caracteriza procedimento administrativo preparatório da ação judicial, hábil a colher os elementos de prova que fundamentem a demanda (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1192).

Nesse cenário, considerando que o acesso à informação é garantia fundamental constitucionalmente prevista, o referido direito requer, em sua dimensão objetiva, prestações da Administração Pública. Primeiramente essa prestação irradia ao legislador, para que edite normas, como ocorreu com a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação. Posteriormente, dirige-se ao gestor público, de maneira a vincular seus atos ao disposto na legislação (MOLINARO; SARLET, 2014, p. 17).

Nas ações para implementação das disposições da Lei de Acesso à Informação, o objeto da demanda será o cumprimento da obrigação de fazer. O juízo, com base nas provas anexadas aos autos, verifica a existência da omissão em apresentar dados do Poder Público (DI PIETRO, 2017, p. 1000).

Nessas situações, a natureza da decisão é condenatória mandamental, pois determina cumprimento de obrigação. Quando não mais houver a possibilidade de cumprir a obrigação, é possível que a sentença condene ao pagamento de prestação pecuniária, como indenização em face dos danos causados (CARVALHO FILHO, 2018, p. 1196).

Considerando que a Ação Civil Pública tem por objetivo proteger os direitos difusos e coletivos para consecução da finalidade que esteja de acordo com o interesse público, é possível firmar Termo de Ajustamento de Conduta (MAZZA, 2019, p. 1347).

No caso das demandas que visam ao cumprimento da Lei de Acesso à Informação, a partir da implantação do Portal da Transparência, em face dos municípios de Alagoas, o resultado almejado é a publicação voluntária dos dados do Poder Público. Nessas situações, a celebração de TAC, assim como uma sentença de procedência, também é meio hábil para alcançar os objetivos almejados, uma vez que, após a celebração, converte-se em cumprimento de obrigação de fazer (DALLA; CABRAL, 2011, p. 75).

Dessa maneira, o acordo é uma forma de implementar políticas públicas de garantia de direitos fundamentais (CAMBI; LIMA, 2011, p. 2). No caso do presente trabalho, a celebração do compromisso de ajustamento de conduta funciona como forma de coagir os agentes públicos

a implementar o Portal da Transparência, de modo a garantir o direito fundamental de livre acesso à informação pública.

O compromisso de ajustamento de conduta é o reconhecimento de que a atitude causa ou pode causar ofensa ao interesse difuso e coletivo, e, por isso, o agente em questão opta, voluntariamente, por sanar a problemática (DALLA; CABRAL, 2011, p. 74). É negócio jurídico destinado a estabelecer o comportamento ideal, que poderá ser firmado antes ou durante o processo judicial (CAMBI; LIMA, 2011, p. 8).

### **3.2 Considerações sobre a Competência da Justiça Federal e a Legitimidade do Ministério Público Federal**

O livre acesso ao Judiciário confere aos cidadãos a oportunidade de buscar tutela jurisdicional para diversas situações que ensejam uma relação jurídica. A crescente demanda pela via judicial ocasiona sobrecarga nesse Poder, sendo uma das razões para a necessária divisão e especialização da Justiça (MENDES et al., 2017, p. 851).

A organização do Judiciário está delineada na própria Constituição Federal, em seu art. 92, por uma estrutura hierarquizada e especializada. No âmbito da justiça comum, a Justiça Federal possui competência para julgar as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal sejam interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, conforme art. 109 da Magna Carta.

No caso das demandas judiciais em análise, que versam sobre a implementação do Portal da Transparência como obrigação derivada da Lei de Acesso à Informação, utiliza-se como justificativa para fixação de competência da Justiça Federal dois fatores.

O primeiro considera a atuação do Ministério Público Federal, enquanto autor das ações judiciais, o que — por si só — deslocaria a competência do julgamento para juízo federal. O segundo fator leva em consideração as transferências legais e voluntárias da União aos municípios.

Para compreender esse argumento, é preciso fazer uma breve análise da Lei de Responsabilidade Fiscal. O art. 48 da Lei Complementar determina a implementação de instrumentos de transparência da gestão fiscal, notadamente meios eletrônicos de acesso às leis orçamentárias. Enquanto isso, o art. 73-C estabelece que o não cumprimento dessa

determinação nos prazos legalmente cumpridos enseja as sanções previstas no art. 23, no caso, a suspensão das transferências voluntárias.

Portanto, da leitura dos dispositivos mencionados, conclui-se que a não implementação do Portal da Transparência, espaço hábil para prestar contas da gestão fiscal, poderá resultar na suspensão das transferências voluntárias da União aos municípios. Sendo assim, desloca a competência da análise do feito para a Justiça Federal.

Nos termos da Constituição Federal, especificamente no art. 127, é possível verificar que o Ministério Público é instituição essencial à função jurisdicional do Estado, com a responsabilidade de defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis, pela promoção de medidas necessárias à sua garantia.

O trabalho da instituição se destina à proteção dos valores constitucionais e do interesse público (MENDES et al., 2017, p. 928). Portanto, é possível considerá-lo como entidade hábil a perquirir o respeito aos ditames constitucionais que determinam a transparência da Administração Pública.

Sendo a publicidade elemento essencial para a democracia, visto que proporciona aos administrados informações e capacidade para fiscalizar os atos da Administração Pública (CLÈVE; FRANZONI, 2013), o trabalho do Ministério Público é imprescindível para acompanhar a efetiva implementação do direito à informação.

A posição de defesa dos direitos e garantias constitucionais confere ao Ministério Público papel de relevância no ordenamento jurídico brasileiro, pois assume a responsabilidade de guardar o Estado Democrático de Direito. À instituição, cabe proteger os interesses difusos, coletivos, individuais indisponíveis e os públicos (SALOMÃO, 2013, p. 37).

Nesse cenário, além do papel fiscalizador, o Ministério Público trabalha com a promoção dos interesses sociais. Dessa maneira, sendo o acesso à informação direito fundamental, o *Parquet* é parte legitimada para buscar o devido cumprimento da Lei de Acesso à Informação pelos municípios (CAMBI; LIMA, 2011, p. 5).

Pelo Inquérito Civil, a instituição pode proceder com investigação para apurar fatos danosos aos interesses difusos e coletivos, inclusive no que toca ao patrimônio público e social. Dos elementos de prova colhidos no decorrer do procedimento, o Ministério Público poderá

ajuizar Ação Civil Pública e Ação de Improbidade Administrativa (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 160).

O instrumento é facultativo, pois não é condição de procedibilidade da Ação Civil Pública e da Ação de Improbidade Administrativa. Contudo, é de grande valia para elaboração de arcabouço probatório nessas demandas. A instauração se dá pela provocação, seja por representação de pessoa física ou jurídica, ou por determinação do procurador-geral de Justiça ou do Conselho Superior do Ministério Público (PAZZAGLINI FILHO, 2018, p. 163).

No caso das ações judiciais de descumprimento da Lei de Acesso à Informação pela não implementação do portal da transparência, Ação Civil Pública ou de Improbidade Administrativa, propostas em face dos municípios de Alagoas, foram fundadas no Relatório de Transparência elaborado pelo Ministério Público Federal.

No ano de 2019, o *Parquet* Federal elaborou um Ranking Nacional de Transparência considerando as 5.568 prefeituras e 27 estados da federação (MPF, 2019). O estabelecimento de *rankings* de transparência serve a diversas funções. De início, funciona para análise dos órgãos de fiscalização, como o próprio Ministério Público, mas também como instrumento de consulta social e comparação entre os entes da federação, o que estimularia a disputa política para o cumprimento da publicidade (BALDO et al., 2019, p. 3).

A medição da publicidade dos municípios possui novo paradigma firmado pela Lei de Acesso à Informação. A Lei de Responsabilidade Fiscal já era aplicável a todos os entes da federação, incluindo os Municípios, que também são obrigados a tornar transparente a gestão fiscal pela publicação dos atos de execução do orçamento (BALDO et al., 2019, p. 3).

Essa responsabilidade foi expandida pela Lei 12.527/11. Seu art. 8º determina um conteúdo mínimo de informações que devem, obrigatoriamente, constar sítios eletrônicos, especificamente nos Portais de Transparência. Dessa forma, a transparência determinada pelo princípio da publicidade perpassa pelo cumprimento desse rol de requisitos, que vai além da mera publicação da gestão fiscal.

Em primeiro lugar, o *site* deverá ter o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; os registros de repasses ou transferências de recursos financeiros; apontamento das despesas; além da inserção das informações concernentes a procedimentos licitatórios,

inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; por fim, os dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

### **3.3 Análise das Demandas Propostas pelo Ministério Público Federal em Alagoas Fundadas na Lei de Acesso à Informação**

Neste momento do trabalho, será feita análise sobre o resultado da pesquisa dos processos judiciais propostos pelo Ministério Público Federal, em face dos Municípios de Alagoas, justificados na Lei de Acesso à Informação. É importante novamente ressaltar que a metodologia adotada foi a utilização da ferramenta do Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do próprio *Parquet* Federal, que encaminhou a lista com número dos processos nos moldes do que foi solicitado, conforme consta nos documentos da pesquisa em anexo. Da análise do resultado da pesquisa, a conclusão inicial que se tira é que todos os procedimentos apresentados foram propostos no ano de 2016.

Nesse contexto, verifica-se que, da relação de processos, 45 são Ações Cíveis Públicas. Todas propostas em face de alguns municípios de Alagoas, no caso: Água Branca; Anadia; Barra de Santo Antônio; Belém; Branquinha; Cacimbinhas; Canapi; Capela; Carneiros; Dois Riachos; Estrela de Alagoas; Feliz Deserto; Flexeiras; Igreja Nova; Inhapi; Jacaré dos Homens; Japaratinga; Jequiá da Praia; Joaquim Gomes; Jundiá; Lagoa da Canoa; Mar Vermelho; Maragogi; Mata Grande; Monteirópolis; Novo Lino; Olivença; Ouro Branco; Olho D'Água das Flores; Palestina; Pão de Açúcar; Pariconha; Paripueira; Passo do Camaragibe; Penedo; Piranhas; Poço das Trincheiras; Porto de Pedras; Porto Real do Colégio; Santana do Ipanema; Satuba; São José da Tapera; São Luiz do Quitunde; Senador Rui Palmeira; Tanque D'Arca.

As petições iniciais apresentadas possuem argumentos jurídicos padronizados, foram fundamentadas na Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11) e na Lei da Transparência (Lei Complementar 131/09). Inicialmente, os procuradores da República fazem uma síntese dos fatos, anexam o número do inquérito civil que tramitou cada procedimento extrajudicial para averiguação da implementação do Portal da Transparência de cada município.

Explicam que o grupo de Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro, pela ação número 4 de 2015, atuou para estabelecer estratégias de fomento, monitoramento e cobrança de cumprimento da Lei nº 12.527/2011. A partir desse trabalho de

avaliação dos Portais de Transparência, foram enumerados quesitos legais que determinavam o devido cumprimento da publicidade pelo setor público. Foram expedidas Recomendações para as edilidades que descumpriam os requisitos de transparência.

Quando o ente não se enquadrava nos padrões legais de publicidade, a instituição atuava extrajudicialmente junto ao município para correção das irregularidades pela expedição de Recomendações, que foram juntadas em cada processo judicial. Em que pese a existência desse primeiro trabalho para comunicar as incorreções, ainda assim alguns municípios não atuaram para realizar a regularização. Por essa razão, foram propostas Ações Cíveis Públicas.

Portanto, considerando a lista apresentada pelo Ministério Público Federal, 45 (quarenta e cinco) dos 102 (cento e dois) municípios foram demandados judicialmente. A contrário *sensu*, verifica-se que a maioria das edilidades alagoanas, equivalente a 57 (cinquenta e sete), cumpriram as normas de transparência voluntariamente ou após diligências administrativas do *Parquet*.

Tal realidade demonstra a prioridade da instituição na resolução extrajudicial das problemáticas, de maneira a evitar judicialização de situações que podem ser resolvidas sem a interferência do Judiciário. Nesse sentido, defende Charles Salomão (2013, p. 29) que o Ministério Público, considerando as limitações pessoais, deve priorizar a resolução administrativa das irregularidades, de maneira que a atuação judicial seja a última via.

A fundamentação das petições iniciais<sup>4</sup> foi realizada a partir da construção da evolução histórica do princípio da publicidade e dispositivos constitucionais sobre a transparência das informações públicas, embasados por doutrinadores como Celso Antônio Bandeira de Mello e Gustavo Binenbojm. Também apresentam a regulamentação legal da matéria dada pelas Leis nº 12.527/2011 e 101/2000, esta última com as alterações promovidas pela Lei Complementar 131/2009.

Todas as exordiais abrem tópico separado para tratar da competência da Justiça Federal para julgamento do feito, em que se argumenta o interesse da União Federal no deslinde da problemática, em face das transferências voluntárias. Além disso, apresenta jurisprudências nesse sentido.

---

<sup>4</sup> Nos anexos consta uma das petições iniciais apresentadas.

A legitimidade ativa do Ministério Público Federal também é discutida em tópico à parte, momento em que se alega sua essencialidade à função jurisdicional do Estado pela defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis. Além do interesse da União Federal, como dito.

As iniciais também apresentam o pedido de tutela de evidência, sob a justificativa de que existem provas robustas de irregularidades ou não implantação do Portal da Transparência dos municípios demandados. Foram informados onde, especificamente, se encontrava cada irregularidade nos Portais de Transparência, bem como acostados os elementos probatórios que justificaram a condenação dos municípios. Ao final, o *Parquet* apresentava a opção pela celebração do Termo de Ajustamento de Conduta.

Da análise dos resultados obtidos na pesquisa de acesso à informação, conclui-se que o fundamento para proposição das demandas deu-se em face de irregularidades ou inexistência de Portal da Transparência. Quando se tratava de incorreções, as petições iniciais apontaram especificamente quais elementos faltantes nos Portais de cada municipalidade.

Por conseguinte, do total de 45 (quarenta e cinco) processos judiciais, 44 (quarenta e quatro) foram no sentido de obrigar aos municípios à devida implementação do Portal de Transparência, nos moldes ditados pelo art. 8º da Lei de Acesso à Informação. Apenas 1 (um) processo obteve sentença improcedente, a lide proposta em face do Município de Piranhas, uma vez que se constatou a correção das irregularidades e publicação do sítio eletrônico.

Como resultado, foram 25 (vinte e cinco) sentenças de procedência para condenar os municípios a efetuar o cumprimento da Lei de Acesso à Informação e Lei da Transparência pela disponibilização de Portal da Transparência. Nos dispositivos das sentenças, foi previsto prazo para cumprimento da decisão, em regra 60 (sessenta) dias como solicitado pelo MPF, sob pena de multa diária que variava de acordo com o magistrado que atuava no processo judicial. Para exemplificar, na demanda em face do município de Maragogi, a multa diária foi fixada em R\$ 10.000,00 (dez mil reais), enquanto na demanda em face do município de Inhapi, a multa diária fixada foi de R\$ 500,00 (quinhentos reais).

Por outro lado, foram 19 (dezenove) sentenças homologatórias de Termo de Ajustamento de Conduta, firmadas entre os representantes das municipalidades e o Ministério Público Federal. Destaca-se que os acordos contabilizados são os firmados em juízo, com

sentença homologatória. É possível que outros municípios, que não foram processados, tenham firmado administrativamente junto ao *Parquet*.

Dessa forma, considerando as sentenças de procedência e os acordos firmados, verifica-se que o resultado das Ações Civis Públicas foi majoritariamente para compelir os réus, edilidades do Estado de Alagoas, a criarem ou regularizarem seus Portais de Transparência.

Nesse passo, apenas 10 (dez) processos judiciais foram finalizados, ou seja, com trânsito em julgado e baixa definitiva. Os demais encontram-se com pendências diversas, ao aguardo do julgamento de recurso ou execução do julgado. Nesse sentido, 9 (nove) ações encontram-se pendentes de julgamento dos recursos no Tribunal Regional Federal e 26 (vinte e seis) em cumprimento de sentença ou de Termo de Ajustamento de Conduta.

Tal condição revela que, mesmo com a majoritária quantidade de sentenças procedentes e assinatura de termos de ajustamento de condutas, a questão da implementação do Portal da Transparência nos municípios de Alagoas ainda não se findou completamente. Pelo contrário, o Ministério Público continua apurando o cumprimento integral dos requisitos, pois, da análise dos autos, é possível concluir que as edilidades não executaram integralmente as determinações.

Diante de tal cenário, verifica-se que o uso da Ação Civil Pública como instrumento de garantia do cumprimento da Lei de Acesso à Informação foi positivo, pois impeliu os municípios à correção de irregularidades que não foram resolvidas extrajudicialmente. A proposição dessas demandas foi essencial para determinar às edilidades a implementação dos requisitos essenciais da transparência. Portanto, o ajuizamento dessa ação é eficiente para os fins a que se presta, pois o resultado de quase 100% (cem por cento) foi sua procedência, seja pela sentença que condena a edilidade ao cumprimento da obrigação, seja pelo firmamento de termo de ajustamento de conduta.

A conduta de judicializar a problemática, especialmente após tentativas infrutíferas de resolução administrativa, demonstra a preocupação do Ministério Público em proporcionar à sociedade o livre acesso às informações (CELESTINO, 2018, p. 29). Nas palavras de Molinaro e Sarlet (2014, p. 37): “Os ventos da globalização e da modernização não converterão de modo automático burocratas egotistas em servidores abertos e transparentes”. Nesse cenário, a Ação Civil Pública é o instrumento que constrange a implementação da publicidade e, no caso dos municípios alagoanos, cumpriu o papel ao qual se presta.

#### **4 A IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA COMO EFEITO DO DESCUMPRIMENTO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO EM ALAGOAS**

*A priori*, a primeira problemática que emerge do tema é como o agente público responderá diante da ilicitude da conduta, a maneira como o ordenamento jurídico irá tratar a transgressão da Lei de Acesso à Informação. E não apenas o agente público mas também a pessoa física ou entidade privada irão responder pelos ilícitos quando possuir informações em virtude de vínculo com o Poder Público e tratar de maneira inadequada. Para além das sanções determinadas pela própria Lei, os agentes públicos responderão por improbidade administrativa, pelas regras das Leis nº 1.079/1950 e nº 8.429/1992 (SOUZA, 2016, p. 176).

Maria Sylvia Di Pietro (2017, p. 998) defende que responderá pela Lei de Improbidade Administrativa o agente público ou terceiro. Trata-se, portanto, de responsabilização subjetiva, que leva em consideração a pessoa, enquanto a Lei de Ação Civil Pública terá como sujeito passivo a pessoa jurídica, pública ou privada, que cause danos à Administração Pública.

Com base na Teoria do Risco Administrativo, em respeito ao disposto na Constituição Federal de 1988, art. 37, § 6º, haverá responsabilização objetiva do Estado pelos danos causados por seus agentes em consequência da indevida divulgação não autorizada ou utilização indevida das informações sigilosas ou pessoais. Ainda mais, cabe ao Estado o direito de regresso contra o agente causador do dano nas hipóteses de dolo ou culpa (SOUZA, 2016, p. 177).

O ponto que diferencia a responsabilização do Estado e do agente público é o elemento subjetivo. O ente público responderá objetivamente pelo descumprimento da Lei de Acesso à Informação, baseado na Teoria do Risco Administrativo. Enquanto isso, afere-se o dolo para responsabilizar o agente público pelo descumprimento do referido diploma legislativo (FERREIRA, 2019, p. 7).

##### **4.1 Considerações sobre a Improbidade Administrativa no Direito Brasileiro Contemporâneo**

A Lei de Acesso à Informação é a norma regulamentadora do Princípio da Publicidade, constitucionalmente previsto. Portanto, a previsão da improbidade administrativa para os casos

de desrespeito aos princípios administrativos abarca os atos que desacatam o referido diploma legislativo (OLIVEIRA, 2014).

Diante de tal cenário, é possível afirmar que a transparência das informações se relaciona diretamente com a probidade do Estado. Sendo assim, questiona-se se o descumprimento das regras de publicidade poderia ensejar a improbidade da Administração Pública e de seus agentes. Dessa forma, é de bom alvitre fazer breve discussão sobre a Improbidade Administrativa, para então compreendê-la como consequência da violação da Lei de Acesso à Informação.

A probidade foi elencada como dever jurídico do Estado e de seus agentes no exercício de suas funções. Esse preceito decorre da boa-fé no âmbito da Administração Pública. O conceito de probidade se relaciona diretamente com honra, honestidade e integridade (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 28). Dessa maneira, é possível perceber que essas características são essenciais para uma condução proba da máquina estatal.

Sobre a matéria, Anderson Batista de Souza (2016, p. 42) defende que “mecanismos políticos que aumentam o nível de *accountability* ou de responsabilização, seja por incentivos à punição de corruptos, seja por meio do aumento da transparência governamental, tendem a reduzir a incidência de corrupção.”

A improbidade é circunstância a ser repudiada quando se fala em condução da coisa pública. Não apenas por ser contrária à boa-fé, honestidade, integridade ou qualquer outro adjetivo que se considere razoável para classificar um ato como positivo, mas também pela determinação legal de sua repulsa. Dessa forma, “a inclusão do princípio da moralidade administrativa na Constituição foi um reflexo da preocupação com a ética na Administração Pública e com o combate à corrupção e à impunidade do setor público” (DI PIETRO, 2017, p. 1004).

Nesse momento, o princípio da legalidade, discutido anteriormente, funciona como mecanismo de reforço à conduta que a Administração Pública deverá adotar, uma vez que não se trata apenas de um conselho para uma boa administração, mas sim o próprio ordenamento jurídico impondo a conduta proba.

O ato de improbidade, no entanto, não se caracteriza pela mera ilegalidade, não é um simples descumprimento de normas jurídicas. Ele possui a qualificadora da intenção, o dolo ou

a culpa grave, junto à gravidade da lesão à ordem jurídica. Logo, a “tipificação da improbidade depende da demonstração da má-fé ou da desonestidade, não se limitando à mera ilegalidade, bem como da grave lesão aos bens tutelados pela Lei de Improbidade Administrativa” (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 28).

A Constituição Federal de 1988, ao admitir a suspensão de direitos políticos (art. 15, inciso V), permite vislumbrar a improbidade como situação negativa que enseja sanções. A punição pela Improbidade Administrativa poderá ocorrer nas diversas esferas do Direito.

Nesse passo, quando a conduta for prevista como crime, o agente responderá penal, administrativa e, ainda, civilmente. Cada uma dessas esferas imputará diferentes sanções que o condenado poderá sofrer. No âmbito administrativo, apura-se a conduta de acordo com as leis funcionais da Administração Pública; no âmbito penal, apura-se o ato de acordo com o disposto nas normas penais e processuais penais; enquanto isso, o âmbito civil trata da Ação de Improbidade Administrativa (DI PIETRO, 2017, p. 1012).

Com efeito, simples idealizações sobre probidade não seriam suficientes para precisar o tratamento jurídico da matéria. Logo, a edição da Lei 8.429 de 1992 foi essencial para sua melhor regulamentação. A Ação de Improbidade Administrativa é de natureza civil, protege o patrimônio público e a moralidade enquanto direitos difusos. Destaca-se que a Ação de Improbidade Administrativa é uma espécie de Ação Civil Pública, aplicando-se subsidiariamente as normas dessa última (MAZZA, 2019, p. 1345).

Serão considerados sujeitos ativos da Improbidade Administrativa aqueles que sofrem o ato de ímprobo, eles foram elencados no art. 1º da Lei. São os entes da Administração Pública Direta; as entidades da Administração Pública Indireta; a 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 (DI PIETRO, 2017, p. 1013).

Além desses, as entidades que recebam subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de órgão público para realização de interesses públicos específicos (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 54), bem como entidades para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com menos de cinquenta por cento do patrimônio ou de receita anual.

Em contrapartida, os sujeitos ativos da improbidade administrativa são aqueles que cometem atos assim tipificados, seja pessoa física ou jurídica. A própria legislação divide em dois tipos de sujeitos ativos: agentes públicos e terceiros.

Por certo, para fins da aplicação da Lei, o alcance do conceito de agentes públicos é amplo, a fim de que englobe todas as pessoas físicas que se ocupam de funções estatais. Tal realidade revela a preocupação do legislador em inserir amplo rol de sujeitos submetidos ao regramento. Dessa maneira, ainda que a pessoa exerça atividade de forma gratuita, temporária e/ou sem vínculo formal, estará submetida ao regramento (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 66).

No que toca aos terceiros, aplica-se a Lei para aqueles que, de alguma forma, colaboram para a prática do Ato de Improbidade, seja pela indução, prática do ato em si ou o beneficiamento direto ou indireto (art. 3º da Lei 8.429/1992). Para Daniel Assumpção Neves e Rafael Carvalho (2020, p. 97), “serão considerados terceiros todos aqueles que não se inserirem no conceito de agente público do art. 2.º da Lei 8.429/1992”.

Embora particulares também possam ser responsabilizados, a aplicação das sanções a terceiros requer a prática de Ato de Improbidade Administrativa por agente público (art. 12 da LIA), pois as condutas “induzir”, “concorrer” e “beneficiar-se” dependem do conluio. Por conseguinte, se não for provado o Ato de Improbidade do agente público, não haverá sanção ao terceiro. Nesse passo, o Superior Tribunal de Justiça exige o litisconsórcio entre particular e agente público como pressuposto para aplicação da Lei de Improbidade Administrativa aos particulares (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 98).

Com efeito, englobar tanto agentes públicos quanto terceiros relacionados ao ato ressalta a preocupação em proteger a Administração Pública revestindo-a de probidade, a propósito de sinalizar que o envolvimento com o Poder Público deverá ter respaldo na integridade, honestidade e boa-fé. Ainda que o agente não possua a índole voluntária da probidade, a Lei assim determina.

Nesse diapasão, como leciona Maria Sylvia Di Pietro (2017, p. 1015), agentes políticos (parlamentares, chefes do Poder Executivo de todos os entes da federação, ministros e secretários); servidores públicos (vínculo empregatício, estatutário ou contratual com o Estado); militares; particulares em colaboração com o Poder Público, bem como membros da Magistratura, Ministério Público e Tribunal de Contas poderão enquadrar-se como sujeitos

ativos. Nesse sentido, explicam Molinaro e Sarlet (2014, p. 28) que as regras de transparência se aplicam aos agentes que exercem função ou serviços públicos.

#### **4.2 A Ação de Improbidade Administrativa como Consequência do Descumprimento da Lei de Acesso à Informação**

O princípio da publicidade é o que permite aos cidadãos e órgãos de controle fiscalizar os atos da Administração Pública. Portanto, os gestores estão vinculados à divulgação oficial de seus atos. Do contrário, podem incorrer em conduta ímproba (VIEIRA, 2011, p. 189).

Para fins de compreender a improbidade administrativa como decorrência do descumprimento da Lei de Acesso à Informação é preciso, inicialmente, discutir onde essa violação se enquadraria.

O art. 4º da Lei de Improbidade Administrativa prescreve aos agentes públicos a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade e publicidade, especialmente no que se refere aos assuntos afetos à manutenção da coisa pública, onde existe interesse público.

Da análise das possibilidades trazidas pela Lei, o desrespeito à Lei de Acesso à Informação constitui desacato aos princípios da Administração Pública, especificamente o da publicidade. Passada as considerações iniciais, demonstra-se como o descumprimento das normas de publicidade, especificamente da Lei de Acesso à Informação, resulta em atos de improbidade.

Pois bem, conforme leciona Maria Sylvia Di Pietro (2017, p. 1020), a tipificação do rol de atos é, em regra, aberta. Portanto, a lista de condutas enumeradas pelo diploma legislativo é exemplificativa. Dessa forma, não apenas outros instrumentos normativos poderão prever outros atos mas também é possível interpretar a partir do que foi disposto na LIA.

Como dito, o rol de atos ímprobos previsto na Lei de Improbidade Administrativa é exemplificativo, passível de ser ampliado. Foi exatamente o que a Lei nº 12.527/2011 fez, criou tipos legais de ato de improbidade administrativa, com vistas a tutelar o direito de informação e a transparência do Poder Público (OLIVEIRA, 2014, p. 94).

Para Daniel Assumpção Neves e Rafael Carvalho Oliveira (2020, p. 116), essa inferência decorre da própria interpretação da Lei de Improbidade Administrativa quando utiliza a expressão “notadamente” nos artigos que enumeram as condutas ímprobas. Em que pese o emprego da palavra ato, é importante ressaltar que não se trata apenas de ação, também omissões podem se caracterizar como atos ímprobos (DI PIETRO, 2017, p. 1020).

Entre os atos de improbidade administrativa que importam violação aos princípios da Administração Pública, qualificados pela ação ou omissão que os contraria, previstos no art. 11 da LIA, encontra-se a negativa de publicidade aos atos oficiais e a revelação de segredos que tinha ciência em razão das atribuições, mas deveriam permanecer sigilosos.

Nesses casos, o enriquecimento ilícito do agente ou a lesão ao erário são irrelevantes, pois é a violação de algum dos princípios da Administração Pública que configura o ilícito. Evidencie-se a efetiva necessidade de comprovação do dolo do agente, além da ação ou omissão e o nexo de causalidade (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 139).

Assim, para condenar o agente por improbidade administrativa, é essencial a demonstração de vontade do sujeito em cometer o ilícito, o dolo da conduta, ao menos a comprovação de que tinha consciência do ato que praticava e, ainda assim, assumiu o risco (FERREIRA, 2019, p. 4).

Portanto, o nexo causal entre o ato e o dano não são suficientes para enquadrar o sujeito na Lei de Improbidade Administrativa, imprescindível a subjetividade, ou seja, orientação do querer para resultado específico. Logo, a persecução judicial do elemento subjetivo do agente deverá ser realizada de forma fundamentada nas provas apresentadas aos autos, a partir da análise criteriosa construída pelo órgão julgador (FERREIRA, 2019, p. 22).

As consequências para essas condutas foram enunciadas pelo inciso III do art. 12, em que o sujeito poderá ser compelido a ressarcir integralmente o dano ao erário, quando houver; perder a função pública, quando agente público; ter suspenso seus direitos políticos pelo prazo de três a cinco anos. Além disso, poderá ser obrigado a pagar multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente, bem como ser proibido de contratar com o Poder Público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, pelo prazo de três anos. Essas sanções serão cominadas de maneira isolada ou cumulativa, a depender da natureza, gravidade e consequências da infração (DI PIETRO, 2017, p. 1026).

Diante do exposto, a natureza das sanções, cíveis e administrativas, além das penas eventualmente previstas em lei, reforçam a amplificação dos sujeitos submetidos ao regramento da Lei de Improbidade Administrativa. Em suma, essas medidas sancionatórias serão aplicadas tanto aos agentes e servidores públicos quanto aos terceiros (DI PIETRO, 2017, p. 1011).

Sobre o descumprimento do princípio da publicidade e sua classificação como ato ímprobo, a própria Lei de Acesso à Informação, em seu art. 32, enuncia os comportamentos ilícitos, tipificados como transgressão à Lei e sujeitos à sanção:

- 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.

Dessa forma, verifica-se que a Lei considera ilícita não apenas a omissão na prestação de informações mas também condutas comissivas que maculem a cultura da transparência imposta pela referida legislação.

A Ação Judicial de Improbidade Administrativa é o meio hábil para responsabilizar os agentes pelas condutas irregulares. Logo, sob a justificativa de que essa ação tem natureza de Ação Civil Pública, por se tratar de dano causado ao interesse difuso e coletivo, o Ministério Público interpõe a demanda de improbidade administrativa. Dessa maneira, aplicam-se, no que não for contrário à Lei de Improbidade Administrativa, as normas da Lei nº 7.347/85 (DI PIETRO, 2017, p. 1029).

Não só os municípios que descumpriram as regras de transparência, também os agentes públicos que foram responsáveis pela não implementação do Portal da Transparência devem ser responsabilizados por suas condutas ilícitas que ocasionam a violação do princípio da publicidade. Isso ocorre porque esses agentes possuem obrigação de publicar informações obrigatórias (CELESTINO, 2018, p. 16).

Como dito, a legitimidade ativa para propor a ação pertence ao Ministério Público, mas também à pessoa jurídica interessada, nesse último caso, o *Parquet* atua como fiscal da lei, sob pena de nulidade, conforme art. 17 da Lei de Improbidade.

Antes do recebimento da inicial, o juízo determinará a notificação do denunciado para ouvi-lo, por escrito, possibilidade em que poderá incluir documentos e justificações, em até quinze dias. Com essa resposta, o magistrado poderá, no prazo de trinta dias, aceitar ou rejeitar a demanda. Nesse último caso, é preciso o convencimento da inexistência do ato de improbidade; da improcedência da ação; inadequação da via eleita (GUTIERREZ, 2017, p. 151).

Destaca-se que, nas demandas de improbidade administrativa, não existe foro por prerrogativa de função, conforme decisão do Supremo Tribunal Federal na Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.860 (MAZZA, 2019, p. 1345).

A competência da Justiça Federal para análises dessas demandas se dá por duas razões. Primeiro, em face do descumprimento da Lei de Transparência, que poderia ocasionar a suspensão de transferências voluntárias da união, trata-se da competência em razão da matéria. Por outro lado, existe a competência em razão da pessoa, uma vez que as investigações da efetivação da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência foram efetuadas pelo Ministério Público Federal, que propôs as demandas (NEVES; OLIVEIRA, 2020, p. 233).

### **4.3 Análise das Demandas Propostas pelo Ministério Público Federal em Alagoas Fundadas na Lei de Acesso à Informação**

A presente pesquisa buscou delimitar o objeto para as ações propostas no Estado de Alagoas, com o Ministério Público Federal no polo ativo da demanda, com fundamento na Lei de Acesso à Informação. Para obter o número desses processos, foi necessário abrir procedimento administrativo junto ao MPF, solicitando acesso à informação.

Portanto, o estudo limita-se às Ações de Improbidade Administrativas apresentadas como resposta desse pedido, que são os processos de nº 0802681-28.2016.4.05.8000; 0800124-62.2016.4.05.8002; 0802683-95.2016.4.05.8000; 0802680-43.2016.4.05.8000; e 0802621-55.2016.4.05.8000.

Da análise dos resultados obtidos, verifica-se que todas as demandas propostas, fundamentadas na Lei de Acesso à Informação, concentraram-se no ano de 2016. Nessa época, o *Parquet* Federal utilizou-se da investigação extrajudicial pelo Inquérito Civil Público para apurar as possíveis condutas que cultuavam o sigilo na Administração Pública.

Foram encontradas cinco ações no total, que versavam sobre a implementação do Portal da Transparência, todas propostas em face dos prefeitos que se encontravam em mandato nos municípios de Coqueiro Seco, Matriz do Camaragibe, Murici, Paripueira e Porto de Pedras. As demandas foram instruídas com o Inquérito Civil Público que apurou individualmente as condutas dos agentes públicos em exercício do mandato de prefeito.

Da análise dos autos, foi possível observar que os réus, na condição de agentes públicos, foram notificados das Recomendações expedidas pelo Ministério Público, com vistas a estimular a resolução da controvérsia extrajudicialmente, pela criação e publicação de sítio eletrônico com finalidade de apresentar as informações públicas.

Nesses documentos, o *Parquet* recomenda a construção de *website* com o Portal da Transparência; disponibilização de ferramenta de pesquisa de conteúdo; publicação da execução financeira e orçamentária mensal; bem como informações concernentes a procedimento licitatórios, entre outras exigências que se mostram hábeis a cumprir o papel pretendido pela Lei de Acesso à Informação, mas que não foram atendidas por alguns municípios.

Em face do não cumprimento das instruções fornecidas, com fulcro no art. 11, incisos II e IV, cominado com o teor dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação e da Lei da Transparência, foram propostas as ações judiciais visando à condenação dos prefeitos por improbidade administrativa. Sob a justificativa de que essas condutas atentariam contra os princípios da Administração Pública, especificamente a publicidade. As iniciais, de modo geral, apontavam a responsabilidade do agente público em face do Decreto nº 201, de 27 de fevereiro de 1967, pois não cumpriram as de transparência.

Nas iniciais apresentadas<sup>5</sup>, o MPF informa o número do inquérito civil que tramitou para apurar a conduta dos réus, então prefeitos dos municípios com irregularidades no Portal da Transparência, aponta para o descumprimento do art. 37 da CRFB/88, Lei 12.527/2011 e

---

<sup>5</sup> Nos anexos consta uma das petições iniciais apresentadas.

Lei Complementar 131/2009. Aduz que as condutas ímprobas são delineadas pela ausência do cumprimento das recomendações expedidas pelo *Parquet* Federal aos prefeitos.

No mais, abre tópico para tratar da competência da Justiça Federal, justificada pelo interesse da União, anexa jurisprudência sobre o tema, e trata da legitimidade ativa do Ministério Público Federal, enquanto órgão à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prevê expressamente a CRFB de 1988 em seu art. 127. Apresenta dois tópicos para tratar das condutas que seriam caracterizadas como improbidade administrativa, apontando a possível má-fé dos prefeitos. Por derradeiro, requer a condenação por dano moral coletivo.

Em sede de sentença, todas as demandas foram julgadas improcedentes, fundamentadas de maneiras similares, pela ausência de comprovação de dolo do agente. Ainda mais, fora destacado que meras irregularidades formais, passíveis de serem corrigidas, não configurariam, necessariamente, uma conduta ímproba, diante do peso das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa. As decisões apontam para a necessidade de cautela dos julgadores no momento de decidir sobre o cabimento de condenações baseadas no art. 11, que trata do ato ímprobo que descumpra os princípios da Administração Pública.

Dessa maneira, os magistrados foram uníssimos em reconhecer que não houve comprovação do dolo dos agentes políticos, as condutas resumiram-se em meras irregularidades sem a intenção deliberada dos réus. Essa diligência do Judiciário, em procurar provas concretas do dolo, leva em consideração, basicamente, as fortes sanções da Lei de Improbidade Administrativa, que podem até suspender os direitos políticos, como explicado. No mais, as decisões reconheceram a legitimidade ativa do Ministério Público Federal e a competência da Justiça Federal para julgamento do feito.

No caso da Lei de Improbidade, a presença do elemento subjetivo é tanto mais relevante pelo fato de ser objetivo primordial do legislador constituinte o de assegurar a probidade, a moralidade, a honestidade dentro da Administração Pública. Sem um mínimo de má-fé, não se pode cogitar da aplicação de penalidades tão severas como a suspensão dos direitos políticos e a perda da função pública (DI PIETRO, 2017, p. 1024).

Em sede recursal, das cinco ações judiciais, três sentenças de improcedência foram confirmadas pelo Tribunal Regional Federal, o que ratificou, inclusive, a legitimidade ativa do Ministério Público Federal. Uma sentença foi reformada para negar a legitimidade do MPF para

propor a demanda, sob a justificativa de ausência de interesse federal. A última encontra-se pendente de julgamento de recurso até o fechamento deste trabalho.

Das cinco Ações de Improbidade Administrativa propostas, apenas uma ainda não transitou em julgado e segue, até a presente data, aguardando julgamento de recurso perante o Tribunal Regional Federal da 5ª Região.

Sobre a proposição das ações na Justiça Federal, o Ministério Público informou que a ausência de Portal de Transparência suprime instrumento de fiscalização da destinação de recursos repassados pela União. No mais, ressalta que o descumprimento da Lei por parte dos municípios tem como sanção a suspensão de transferências voluntárias da União para o ente federado, enquanto perdurar a ilegalidade. Ademais, soma-se ainda o interesse jurídico do Ministério Público Federal no cumprimento da Lei de Acesso à Informação, enquanto elemento da transparência da Administração Pública, que caracterizaria competência em razão da pessoa.

Os argumentos mencionados seriam hábeis a justificar tanto a legitimidade da instituição quanto a competência do juízo. Dessa maneira, Daniel Assumpção Neves (2020, p. 235) defende que, nos casos em que o Ministério Público Federal possui interesse, a competência da Justiça Federal será em razão da pessoa e absoluta, portanto, irrenunciável.

Nesse momento, vê-se a busca do *Parquet* Federal em atuar de acordo com as responsabilidades conferidas na Constituição Federal de 1988, pelo art. 127, ao determinar ao Ministério Público a incumbência de proteger a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis.

Portanto, conclui-se que a persecução desses agentes públicos que deixaram de implementar o Portal de Transparência é uma maneira de buscar punir civilmente a omissão desses em efetivar o direito fundamental de acessar informações públicas, especificamente a execução do orçamento. No entanto, essa medida se dará apenas quando fundamentadas em provas concretas do elemento volitivo do agente.

Tal situação revela o viés penaliforme da Ação de Improbidade Administrativa, uma vez que aponta para a preocupação em buscar provas do elemento subjetivo da conduta. Apesar de não resultar em pena privativa de liberdade, poderá ocasionar a suspensão de direitos políticos (FERREIRA, 2019, p. 6).

O dolo de praticar o ato em si não é suficiente para ensejar a improbidade administrativa, é imprescindível o dolo de violar os princípios da Administração Pública. Portanto, não se deve confundir improbidade com ilegalidade (NEVES; OLIVEIRA, 2021, p. 140).

Existem duas teorias sobre o elemento subjetivo na improbidade administrativa. A corrente objetivista aponta que será ato ímprobo a má gestão da Administração Pública, mesmo que não exista o dolo específico do agente para violar princípio da Administração Pública, ainda que não exista enriquecimento ilícito, dano ao erário ou benefício patrimonial indevido. Apura-se, nessa situação, a prática da conduta, independentemente de existir, ou não, dolo específico direcionado à conduta ímproba para atingir os princípios do art. 37 da CRFB/88 (DANTAS, 2004, p. 72).

Ao aplicar essa teoria para o caso do presente estudo, a condenação dos prefeitos por improbidade administrativa é plenamente viável desde que se demonstre a violação do princípio da publicidade pela não implantação do Portal da Transparência. Esse é o entendimento aplicado pelo MPF em suas iniciais, pois o órgão busca a condenação se baseando unicamente em recomendações não acatadas pelos prefeitos. Essa circunstância, por si só, seria suficiente para apontar a conduta ilícita.

De outra banda, a corrente subjetivista defende que a má gestão e a desorganização na condução da coisa pública, por si sós, não configuram ato de improbidade. É imprescindível a comprovação de conduta desonesta, da má-fé na prática dos atos. Para essa teoria, a apuração da conduta do agente considera o dolo de praticar a conduta ímproba, o elemento volitivo que conduz para o descumprimento dos princípios da Administração Pública (DANTAS, 2004, p. 73).

Da análise das sentenças proferidas, verifica-se que os magistrados utilizam a teoria subjetivista para apuração do elemento volitivo nas Ações de Improbidade Administrativa, pois reconhecem que o não cumprimento de recomendações expedidas pelo MPF não aponta para dolo da violação do princípio da publicidade. Para efetuar condenações nesse aspecto, seria necessário apresentação de amplo conjunto probatório que apontasse a má-fé dos prefeitos em não criar ou regularizar os Portais de Transparência.

Dessa forma, conclui-se que a utilização da Ação de Improbidade Administrativa como forma de punição de agentes políticos pelo descumprimento das regras de publicidade, notadamente a não implantação do Portal da Transparência, não foi escolha que produziu

resultado esperado pelo Ministério Público Federal. Apesar de ser juridicamente adequada à situação, a ação, nesses casos, não atingiu seus objetivos, pois todas as ações negaram o pedido de condenação formulado.

## **5 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Dessa forma, é necessário compreender que o Estado não constitui um fim em si mesmo, portanto os entes públicos não podem — nem devem — atuar dominados pelos seus próprios interesses, mas sim norteados pela supremacia do interesse público. Nesse ínterim, frisa-se a distinção sobre o interesse público e o interesse particular do Estado. Tal qual pessoas físicas e jurídicas, particulares no geral, a Administração Pública também possui inclinações, no entanto, é subsidiária ao coletivo.

Nesse sentido, a função administrativa é direcionada para realizar as finalidades decorrentes da vontade em comum, de modo que o Estado deve manejar os poderes que possui para concretizar o interesse público. Assim, evidencia-se o papel do Estado em colocar a sociedade como fim, e não seus próprios interesses. Como diretriz à atuação da Administração Pública, a Constituição Federal de 1988 dispõe sobre os princípios norteadores para execução de suas atividades, dentre eles a publicidade.

Diante de tal cenário, conclui-se que a transparência é essencial para realização do Estado Democrático de Direito, uma vez que fortalece a obrigatoriedade de o Poder Público apresentar seu funcionamento à sociedade, que tem o direito e o dever de fiscalizá-lo. O cidadão bem-informado está mais bem equipado para conhecer e acessar os demais direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais.

A Lei nº 12.527 de 2011 foi responsável por regulamentar o acesso à informação pública sob guarda do Estado, bem como estabelecer o procedimento administrativo para acesso e decretação de sigilo. Sendo assim, a publicidade das informações sob domínio do Estado não é discricionariedade dos agentes públicos.

O princípio da publicidade da Administração Pública precede a Lei de Acesso à Informação. No entanto, a edição do diploma legislativo foi responsável por delinear esse direito fundamental em termos práticos, de modo claro e efetivo, pois inseriu parâmetros mínimos de transparência. A máxima divulgação dos dados públicos e a promoção de um governo aberto servem de norte de conduta.

A disponibilização das informações deverá ser de ofício. Todavia, quando assim não ocorrer, é possível que o cidadão se utilize do pedido de acesso. O procedimento administrativo de acesso à informação foi disciplinado pela Lei, bem como sua ferramenta de solicitação, o Serviço de Informação ao Cidadão. O SIC, enquanto mecanismo, foi criado para atender, orientar e informar sobre a tramitação de documentos e protocolizar requerimentos de acesso. Ele deverá ser físico e *on-line*, neste último caso ficará disponível no Portal da Transparência para acesso.

A ausência de um Portal da Transparência afeta diretamente a transparência ativa e passiva. Primeiramente, macula a publicidade de ofício, pois não há divulgação das informações na rede mundial de computadores, como predispõe o art. 8º da LAI. Em contrapartida, impede que a sociedade disponha do procedimento administrativo de acesso aos dados públicos pelo Serviço de Informação ao Cidadão, que ficaria disponível no Portal da Transparência. Dessa forma, percebe-se que a ausência de um ambiente virtual para publicidade das informações obrigatórias determinadas pela Lei nº 12.572 de 2011 é uma maneira ilegal de decretar sigilo dos dados públicos.

As possibilidades de sigilo expressamente previstas são aquelas determinadas por lei, informações pessoais e informações classificadas como sigilosas. Nesses casos, a reserva das informações possui fundamento e é balizada pelo ordenamento jurídico. Em contrapartida, a omissão em cumprir os requisitos mínimos de transparência se revela em maneira de decretação de sigilo em desconformidade com os ditames legais.

Nesse cenário, verifica-se que, mesmo com as determinações jurídicas que impõem a transparência, ainda assim remanescem resquícios da cultura do sigilo, e estes deverão ser veementemente combatidos pelos órgãos institucionais competentes.

Por conseguinte, o Direito apresenta meios para coagir a Administração Pública, agentes públicos e políticos ao cumprimento dos ditames legais da Lei de Acesso à Informação. Dentre eles, a Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa se revelam como instrumentos hábeis à proteção da publicidade. Aquela primeira como instrumento de demandar a pessoa jurídica de direito privado, e a segunda, à pessoa física.

A atuação do Ministério Público Federal é essencial para garantia do cumprimento da transparência, pois é legitimado para propor as mencionadas ações perante o Judiciário. O presente trabalho buscou analisar as demandas propostas pelo *Parquet* Federal perante a

Justiça Federal em Alagoas. O estudo concluiu que todas as demandas propostas ocorreram no ano de 2016 e foram fundamentadas na ausência de Portal da Transparência.

O uso das Ações Civis Públicas mostrou-se positivo para os fins almejados. A generalidade dos municípios demandados foi, por sentença ou termo de ajustamento de conduta, compelida a implantar o Portal da Transparência ou ajustar as irregularidades apresentadas — exceto um dos réus, que assim já tinha procedido antes da judicialização da questão. Essa realidade demonstra que o instrumento é apropriado para compelir pessoas jurídicas do Direito Público ao devido cumprimento das regras de transparência.

Por outro lado, a Ação de Improbidade Administrativa é o instrumento utilizado para apurar condutas de agentes públicos e políticos, a inexecução do Princípio da Publicidade por parte do executor das medidas. Nesses casos, as propostas em face dos então prefeitos dos municípios de Alagoas que não implementaram o Portal da Transparência foram todas improcedentes. A fundamentação das decisões foi pela ausência de elementos probatórios que apontem o elemento subjetivo da conduta.

No exercício do serviço público, seja qual for a espécie, o agente deve observar a Constituição Federal e a legislação. Caso contrário, deverá ocorrer a responsabilização pela Ação de Improbidade Administrativa. Contudo, a aplicação das sanções, no caso de descumprimento da Lei de Acesso à Informação, não se faz pela ocorrência de meras irregularidades, mas com a efetiva demonstração do dolo do agente.

Diante do exposto, conclui-se que a desobediência das normas impostas pela Lei de Acesso à Informação poderá ser impugnada judicialmente. A Ação Civil Pública e a Ação de Improbidade Administrativa são dois dos instrumentos hábeis para buscar a observância ao princípio da publicidade. Dessa maneira ocorreu em Alagoas, quando o Ministério Público Federal, após atestar a não implementação dos Portais de Transparência nos Municípios, ajuizou Ação Civil Pública em face das edilidades e Ação de Improbidade Administrativa em face dos prefeitos desses municípios.

Da análise das ações mencionadas, verifica-se que a Ação Civil Pública é um instrumento efetivo para assegurar a implementação do Portal da Transparência, uma vez que as ações, de modo geral, apresentaram resultado para condenar os municípios de Alagoas a criarem o sítio eletrônico ou corrigirem as irregularidades existentes. Se não pela sentença de procedência, em função do ajustamento de conduta entre MPF e edilidade, com a fixação de multa pelo descumprimento da decisão ou do acordo, conduziram ao resultado almejado.

O uso da Ação de Improbidade Administrativa, por outro lado, não se prestou aos fins almejados, posto que a condenação por ato ímprobo requer a demonstração de má-fé da condução da coisa pública, o que não foi comprovado nas demandas estudadas.

## REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DE DEUS, João. **Direito Administrativo**. 3. ed. rev., atual. e ampl. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2017.

ARAÚJO, Flaviane Ribeiro de. O procedimento recursal na Lei de Acesso à Informação. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo Horizonte, ano 10, n. 37, p. 1931, abr./jun. 2012. Disponível em: <[http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/ARAUJO\\_Flaviane\\_Ribeiro\\_de\\_O\\_procedimento.pdf](http://capa.tre-rs.gov.br/arquivos/ARAUJO_Flaviane_Ribeiro_de_O_procedimento.pdf)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

BALDO, Franklin Silveira; WATANABE, Carolina Yukari Veludo; TIUSSI, Denise Ton. Ranking Nacional de Transparência e Lei de Acesso à Informação: Identificação das obrigações de transparência ativa não avaliadas. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 5, n. 12, p. 33354-33367, dez. 2019. Disponível em: <<https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/5783/5218>>. Acesso em: 15 maio 2021.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 12.527, de 18 de novembro de 2011. **Lei de Acesso à Informação**. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 131, de 27 de maio de 2009. Lei da Transparência. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 maio 2009. Disponível: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 7.347, de 24 de julho de 1985. Lei da Ação Civil Pública. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 24 jul.

1985. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l7347orig.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l7347orig.htm)>. Acesso em: 3 jun. 2021.

BRASIL. Lei n. 8.429, de 2 de junho de 1992. Lei da Ação de Improbidade Administrativa. Dispõe sobre as sanções aplicáveis aos agentes públicos nos casos de enriquecimento ilícito no exercício de mandato, cargo, emprego ou função na administração pública direta, indireta ou fundacional e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 2 jun. 1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/LEIS/L8429.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8429.htm)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

CAMBI, Eduardo; LIMA, Thadeu Augimeri de Goes. Compromisso de ajustamento de conduta: um eficaz instrumento à disposição do Ministério Público para a implementação de políticas públicas e à efetivação de direitos fundamentais sociais. **Revista dos tribunais**, São Paulo, v. 100, n. 908, p. 113-141, jun. 2011. Disponível em: <<https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/26010>>. Acesso em: 30 maio 2021.

CANHADAS, Fernando Augusto Martins. **O direito de acesso à informação pública: o princípio da transparência administrativa**. Curitiba: Appris, 2018.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2018.

CELESTINO, Égon José Mateus. **Fatores determinantes da transparência dos poderes executivos municipais brasileiros a partir do índice nacional da transparência do MPF**. 2018. 87 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) – Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal, 2018. Disponível em: <[https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25564/1/FatoresDeterminantesTranspar%c3%ancia\\_Celestino\\_2018.pdf](https://repositorio.ufrn.br/jspui/bitstream/123456789/25564/1/FatoresDeterminantesTranspar%c3%ancia_Celestino_2018.pdf)>. Acesso em: 26 maio 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Revista Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, ano 15, n. 79, p. 1540, maio/jun. 2013. Disponível em: <<https://www.editoraforum.com.br/wp-content/uploads/2013/10/Direito-Publico-Administracao-Publica-e-a-nova-Lei-de-Acesso-a-Infomacao.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

COUTINHO, Nilton Carlos de Almeida; TABAK, Benjamin Miranda; SANTOS, Gilcimar Rodrigues dos. Ação civil pública e seu papel social: uma análise sob a ótica econômica. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 26, n. 101, p. 283-304, jan./mar. 2018. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=250774&p=15](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=250774&p=15)>. Acesso em: 16 abr. 2021.

DALLA, Humberto; CABRAL, Trícia Navarro Xavier. Compromisso de Ajustamento de Conduta: atualidades e perspectivas de acordo com o projeto do novo CPC. **Revista Eletrônica de Direito Processual**, v. 7, n. 7, p. 73-114, 2011. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/redp/article/view/21117/15208>>. Acesso em: 30 maio 2021.

DANTAS, Frederico Wildson da Silva. **A eficiência da lei de improbidade administrativa e o foro por prerrogativa de função**: perspectiva da eficiência do regime jurídico instituído pela Lei 8.429/1992, designadamente face o advento da Lei 10.628/2002, que disciplina o foro privilegiado para julgamento das ações de improbidade. Recife: Nossa Livraria, 2004.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. rev., atua. e ampl. Rio de Janeiro: Forense, 2017.

FERREIRA, Vivian Maria Pereira. O dolo da improbidade administrativa: uma busca racional pelo elemento subjetivo na violação aos princípios da Administração Pública. **Revista Direito GV**, v. 15, n. 3, p. 2-31, set./dez. 2019, e1937. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180824322019000300211&script=sci\\_arttext&tlng=pt](https://www.scielo.br/scielo.php?pid=S180824322019000300211&script=sci_arttext&tlng=pt)>. Acesso em: 12 abr. 2021.

FREIRE, Felipe Ribeiro. **Desafios para a transparência pública**: um estudo com os usuários do portal da transparência do Governo Federal. 2014. 284 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <[https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17107/1/2014\\_FelipeRibeiroFreire.pdf](https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/17107/1/2014_FelipeRibeiroFreire.pdf)>. Acesso em: 10 maio 2021.

GUTIERREZ, Raul Ciampolini. Apuração administrativa da improbidade administrativa. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo Horizonte, ano 6, n. 16, p. 139-157, jan./abr. 2017. Disponível em: <[https://portal.mpf.mp.br/bidforum1/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=247334&p=59](https://portal.mpf.mp.br/bidforum1/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=247334&p=59)>. Acesso em: 30 mar. 2021.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

MARTINS, Ricardo Marcondes. Direito fundamental de acesso à informação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 127-146, abr./jun. 2014. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/96>>. Acesso em: 21 abr. 2021.

MÁXIMO, Marcela de Fátima Menezes; AOKI, Raquel Lima de Abreu; AOKI, William Ken. Do direito de acesso à informação pública em poder do Estado: a visão do Sistema Interamericano de Direitos Humanos. **Revista Brasileira de Direito Público – RBDP**, Belo

Horizonte, ano 10, n. 38, p. 115-144, jul./set. 2012. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=81483&p=6](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=81483&p=6)>. Acesso em: 22 abr. 2021.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2019.

MEIRELLES, Hely Lopes; BURLE FILHO, Emmanuel. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42. ed. São Paulo: Malheiros, 2016.

MELLO, Levi de. Breves considerações sobre o sigilo, à luz da Lei de Acesso à informação (Lei Federal n. 12.527, de 18 de novembro de 2011). **Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 14, n. 164, p. 53-59, out. 2014. Disponível em: <[https://apesp.org.br/comunicados/images/levidemello\\_tese\\_17092014.pdf](https://apesp.org.br/comunicados/images/levidemello_tese_17092014.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MENDES, Gilmar; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Saraiva, 2017.

MOLINARO, Carlos Alberto; SARLET, Ingo Wolfgang. Direito à informação e direito de acesso à informação como direitos fundamentais na constituição brasileira. **Revista da AGU**, Brasília-DF, ano 13, n. 42, p. 9-38, out./dez. 2014. Disponível em: <[https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito\\_a\\_768\\_Informac\\_807\\_a\\_771\\_o\\_e\\_Direito\\_de\\_Acesso\\_a\\_768\\_Informac\\_807\\_a\\_771\\_o\\_como\\_Direitos\\_Fundamentais\\_na.pdf](https://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/11403/2/Direito_a_768_Informac_807_a_771_o_e_Direito_de_Acesso_a_768_Informac_807_a_771_o_como_Direitos_Fundamentais_na.pdf)>. Acesso em: 22 mar. 2021.

MOURA, Emerson Affonso da Costa. Controle social da Administração Pública, transparência administrativa e Lei de Acesso à Informação. **Revista Fórum Administrativo – FA**, Belo Horizonte, ano 15, n. 178, p. 35-43, dez. 2015. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=239186&p=1](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=239186&p=1)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MPF, Ministério Público Federal. O Projeto. Disponível em: <<http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/home/ranking/o-projeto-new>>. Acesso em: 26 maio 2021.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Improbidade Administrativa: direito material e processual**. 8. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. A tipificação e sancionamento de ilícitos de agentes públicos e terceiros na Lei de Acesso à Informação Pública e na Lei de Improbidade Administrativa. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEFP**, Belo

Horizonte, ano 3, n. 8, p. 69-116, maio/ago. 2014. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=177855&p=59](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=177855&p=59)>. Acesso em: 14 abr. 2021.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de Improbidade Administrativa Comentada**: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

PERLINGEIRO, Ricardo. A codificação do direito à informação na América Latina. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, Belo Horizonte, ano 14, n. 56, p. 209-227, abr./jun. 2014. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=130551&p=7](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=130551&p=7)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SALOMÃO, Charles Daniel França. Da necessidade de otimização da intervenção do Ministério Público no processo civil em face de suas macrodestinações constitucionais. **JUS [Recurso Eletrônico]: Revista da Associação Mineira do Ministério Público**, Belo Horizonte, v. 44, n. 28, jan./jun. 2013. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=97723&p=31](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=97723&p=31)>. Acesso em: 21 maio 2021.

SCOLARI FILHO, Edson Ricardo. **Publicidade e “advertising” do Poder Público**: interpretação e aplicação do art. 37, § 1º, da Constituição Federal pelos tribunais. 2016. 378 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/175083>>. Acesso em: 13 abr. 2021.

SILVA, Diego Melo da. O procedimento administrativo da Lei nº 12.527/2011 e a realização do direito fundamental à informação. **Revista Brasileira de Estudos da Função Pública – RBEPF**, Belo Horizonte, ano 4, n. 10, p. 67-120, jan./abr. 2015. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=232433&p=59](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=232433&p=59)>. Acesso em: 15 abr. 2021.

SOUZA, Anderson Batista de. **O direito fundamental de acesso à informação pública**: transparência, marco jurídico e concretização. 233 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade de Lisboa, Lisboa, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.ul.pt/handle/10451/40049>>. Acesso em: 22 abr. 2021.

TAMER, Maurício Antônio. A ação civil pública e o estudo de alguns temas relevantes. **Revista Brasileira de Direito Processual – RBDPro**, Belo Horizonte, ano 23, n. 89, p. 169-195, jan./mar. 2015. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=232316&p=15](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=232316&p=15)>. Acesso em: 3 maio 2021.

VIEIRA, Luís Eduardo P. de O. Transparência e controle da gestão fiscal: a Lei Complementar nº 131/09 e sua regulamentação. **Revista Técnica dos Tribunais de Contas – RTTC**, Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 189-208, set. 2011. Disponível em: <[http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca\\_periodico\\_pdf.aspx?i=75167&p=32](http://www.bidforum.com.br/bidBiblioteca_periodico_pdf.aspx?i=75167&p=32)>. Acesso em: 18 maio 2021.

## ANEXOS

03/05/2021

Consulta Processual MPF

<b>Ministério Público Federal</b>		<b>Data da consulta:</b> <b>03/05/2021</b>
teste		
<b>Tombo:</b>	<b>20210029366/2021(PR-AL-00010399/2021)</b>	<b>Autuação:</b> 12/04/2021
<b>Classe:</b>	PEDIDO DE INFORMAÇÃO - PED	
<b>Unidade:</b>	PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES	
<b>Interessado:</b>	BEATRIZ RODRIGUES CALHEIROS	
<b>Localização Atual:</b>	PR-AL/GABPC - MARCIAL DUARTE COELHO	

## Tramitação (lançamentos, ocorrências, integras, movimentações, distribuições)

Data/Hora	Descrição
03/05/2021 09:39:25	Despacho nº 12/2021 (PR-AL-00013308/2021).
03/05/2021 09:09:49	Recebido pelo(a) SETOR DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA PR/AL
30/04/2021 17:03:56	Movimentado para SETOR DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA PR/AL
30/04/2021 10:31:51	Despacho nº 751/2021 (PR-AL-00012921/2021) (membro signatário: ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM).
19/04/2021 13:52:52	Recebido pelo(a) GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE
19/04/2021 11:20:22	Movimentado para GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE
19/04/2021 11:20:13	Despacho nº 29/2021 (PR-AL-00011519/2021).
13/04/2021 10:44:30	Recebido pelo(a) COORDENADORIA JURÍDICA E DE DOCUMENTAÇÃO DA PR/AL
12/04/2021 18:27:18	Movimentado para COORDENADORIA JURÍDICA E DE DOCUMENTAÇÃO DA PR/AL
12/04/2021 15:48:03	Despacho nº 641/2021 (PR-AL-00010421/2021) (membro signatário: MARCIAL DUARTE COELHO).
12/04/2021 10:12:48	Recebido pelo(a) GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE
12/04/2021 09:42:27	Movimentado para GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE
12/04/2021 09:42:04	Despacho nº 6/2021 (PR-AL-00010400/2021).
12/04/2021 09:39:42	Cadastro de documento (PR-AL-00010399/2021)
12/04/2021 09:39:42	Movimentado para SETOR DE ATENDIMENTO AO CIDADÃO DA PR/AL

SAF Sul Quadra 4 Conjunto C - Brasília / DF  
 CEP 70050-900 - PABX: (61) 3105-5100  
 Fale conosco: cidadao@mpf.mp.br

(<http://www.mpf.mp.br/>)

PR-AL-00012921/2021



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**  
PROCURADORIA DA REPÚBLICA - ALAGOAS/UNIÃO DOS PALMARES  
GABINETE DO PROCURADOR-CHEFE

**Despacho nº 751/2021**

**Referência:** PR-AL-00010399/2021

**Assunto:** SOLICITAÇÕES DIVERSAS

1. Trata-se de solicitação, remetida por Beatriz Rodrigues Calheiros, de "*acesso aos números dos processos propostos pelo MPF de Alagoas fundamentados na Lei de Acesso à Informação*", em razão de estar "*escrevendo Monografia sobre as consequências do descumprimento da Lei de Acesso à Informação, especificamente a atuação do Parquet Federal nesses casos, seja pela ação de improbidade administrativa, seja pela ação civil pública, ou demais ações que tenham sido propostas*";

2. Por determinação desta Chefia, a Ilma. Coordenadora Jurídica e de Documentação encaminhou pesquisas realizadas, utilizando como parâmetros autos judiciais com distribuição ativa em Alagoas e argumentos de pesquisa "Lei nº 12.527/2011"; e "Lei de acesso à informação" (fls. 6/95);

3. Analisando a pesquisa realizada pela COJUD, verifica-se que os processos judiciais relacionados não tramitam em sigilo. Desta forma, encaminhe-se a **relação sintética** elaborada pela Secretaria da Chefia de Gabinete (**em anexo**), com base nas informações prestadas pela COJUD, ao Chefe Sala de Atendimento ao Cidadão da PR/AL, a fim de que possa proceder à remessa da relação anexada ao presente Despacho à interessada - Beatriz Rodrigues Calheiros.

Maceió, 29 de abril de 2021.

(assinado digitalmente)

***ROBERTA LIMA BARBOSA BOMFIM***

PROCURADORA DA REPÚBLICA

PROCURADORA-CHEFE SUBSTITUTA

## REFERÊNCIA: PR-AL-00010399/2021

Pesquisas realizadas, utilizando como parâmetros autos judiciais com distribuição ativa em Alagoas e argumentos de pesquisa "Lei nº 12.527/2011"; e "Lei de acesso à informação".

	AUTO JUDICIAL	OFÍCIO VINCULADO	SIGILOSO
01	JFAL - 0802410-19.2016.4.05.8000	11º Ofício - PR-AL	Não
02	JF-AL - 0802410-19.2016.4.05.8000	11º Ofício - PR-AL	Não
03	JF-AL - 0800499-66.2016.4.05.8001	2º Ofício - PRM	Não
04	JF-AL - 0800505-73.2016.4.05.8001	2º Ofício - PRM	Não
05	JF-AL - 0800494-44.2016.4.05.8001	2º Ofício - PRM	Não
06	JF-AL - 0802671-81.2016.4.05.8000	11º Ofício - PR-AL	Não
07	JF-AL - 0800113-33.2016.4.05.8002	5º Ofício - PR-AL	Não
08	JF-AL - 0800110-78.2016.4.05.8002	4º Ofício - PR-AL	Não
09	TRF5 - 0802538-39.2016.4.05.8000	PRR5 – 17º Ofício	Não
10	TRF5 - 0802621-55.2016.4.05.8000	3º Ofício - PR-AL	Não
11	JF-AL - 0800129-84.2016.4.05.8002	5º Ofício - PR-AL	Não
12	JF-AL - 0802400-72.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
13	JF-AL - 0802540-09.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
14	TRF5 - 0800124-62.2016.4.05.8002	PRR5 – 13º Ofício	Não
15	JF-AL - 0802394-65.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
16	JF-AL - 0802668-29.2016.4.05.8000	3º Ofício - PR-AL	Não
17	JF-AL - 0802555-75.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
18	JF-AL - 0802672-66.2016.4.05.8000	3º Ofício - PR-AL	Não
19	JF-AL - 0802682-13.2016.4.05.8000	11º Ofício - PR-AL	Não
20	JF-AL - 0802546-16.2016.4.05.8000	3º Ofício - PR-AL	Não
21	TRF5 - 0802680-43.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
22	JF-AL - 0802683-95.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
23	JF-AL - 0802407-64.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não

24	JF-AL - 0802398-05.2016.4.05.8000	4º Ofício - PR-AL	Não
25	JF-AL - 0802681-28.2016.4.05.8000	5º Ofício - PR-AL	Não
26	JF-AL - 0802675-21.2016.4.05.8000	11º Ofício - PR-AL	Não
27	JF-AL - 0802676-06.2016.4.05.8000	3º Ofício - PR-AL	Não
28	JF-AL - 0800115-03.2016.4.05.8002	5º Ofício - PR-AL	Não
29	TRF5 - 0800128-96.2016.4.05.8003	PRR5 – 16º Ofício	Não
30	JF-AL - 0800161-86.2016.4.05.8003	4º Ofício - PRM	Não
31	TRF5 - 0800165-26.2016.4.05.8003	PRR5 – 3º Ofício	Não

32	JF-AL - 0800157-49.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
33	JF-AL - 0800163-56.2016.4.05.8003	4º Ofício - PRM	Não
34	JF-AL - 0800111-60.2016.4.05.8003	4º Ofício - PRM	Não
35	JF-AL - 0800164-41.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
36	TRF5 - 0800117-67.2016.4.05.8003	PRR5 – 3º Ofício	Não
37	JF-AL - 0800166-11.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
38	JF-AL - 0800502-21.2016.4.05.8001	PRR5 – 2º Ofício	Não
39	TRF5 - 0800408-73.2016.4.05.800	PRR5 – 9º Ofício	Não
40	JF-AL - 0800129-81.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
41	TRF5 - 0800162-71.2016.4.05.8003	PRR5 – 20º Ofício	Não
42	JF-AL - 0800120-22.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
43	JF-AL - 0800113-30.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
44	JF-AL - 0800156-64.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
45	TRF5 - 0800119-37.2016.4.05.8003	PRR5 – 10º Ofício	Não
46	JF-AL - 0800118-52.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não
47	JF-AL - 0800159-19.2016.4.05.8003	PRR5 – 13º Ofício	Não
48	JF-AL - 0800506-58.2016.4.05.8001	4º Ofício - PRM	Não
49	JF-AL - 0800167-93.2016.4.05.8003	PRR5 – 7º Ofício	Não
50	JF-AL - 0800160-04.2016.4.05.8003	2º Ofício - PRM	Não

51	JF-AL - 0802541-91.2016.4.05.8000	5º Ofício - PR-AL	Não
----	-----------------------------------	-------------------	-----



**MPF** Procuradoria  
da República  
Ministério Público Federal em Arapiraca

**EXCELENTÍSSIMO(A) SENHOR(A) DOUTOR(A) JUIZ(A) FEDERAL DA 11ª VARA DA  
SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE ALAGOAS**

**Inquérito Civil nº 1.11.001.000204/2015-96**

**ACP Nº 007/2016 - JASRC**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento nos arts. 127 e 129, inc. II e III da Constituição Federal, com fulcro nas informações reunidas no inquérito civil público em epígrafe, vem, à presença de V. Exa., propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

em face do **MUNICÍPIO DE SENADOR RUI PALMEIRA**, pessoa jurídica de direito público, CNPJ 12.421.137/0001-07, com endereço na Rua Santo Antônio, 13, Centro, Senador Rui Palmeira/AL, pelas razões fáticas e jurídicas que passa a expor.

**I – BREVE SÍNTESE DA LIDE**

Constatou-se no bojo do inquérito civil público nº. 1.11.001.000204/2015-96 (doc. 01) que o Município de Senador Rui Palmeira - AL, vem descumprindo, reiteradamente, as disposições da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação) e da Lei Complementar nº 131/2009 (Lei da Transparência), fato que rendeu ensejo à presente ação civil pública, notadamente em razão da falta de disposição do gestor público em ajustar, consensualmente, com o *Parquet* a implementação das medidas voltadas a conferir concretude à referida legislação.

1



## II – DOS FATOS

Com o intuito de analisar o cumprimento das **Leis de Acesso à Informação e da Transparência** – e a efetivação do **princípio da publicidade** inserto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal – pelos Municípios brasileiros, o MPF realizou avaliação dos portais e ferramentas de comunicação usadas pelas prefeituras e governos estaduais.

A análise foi feita com base em *checklist* elaborado pela ação número 4 de 2015 da Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e Lavagem de Dinheiro (ENCCLA), cujo objetivo era: “Estabelecer estratégia articulada de fomento, monitoramento e cobrança do cumprimento da Lei nº 12.527/2011, em relação à transparência ativa e passiva”.

O *checklist* foi feito com base apenas em quesitos legais, colhidos da Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/11), da Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e do Decreto 7.185/10, que determinam a forma como deve ser a transparência administrativa do setor público.

Detectado o descumprimento às referidas leis, o MPF encaminhou ao Prefeito de Senador Rui Palmeira - AL recomendação com o objetivo de solucionar a demanda extrajudicialmente, dando prazo de 60 dias para sua regularização.

Escoado o citado prazo, novo diagnóstico foi realizado, tendo algumas das irregularidades persistido, não restando alternativa ao Ministério Público Federal que não a propositura da presente ação civil pública.

## III – DAS VIOLAÇÕES AOS ARTIGOS 5º, XXXIII E 37, CAPUT DA CF

*Art. 5º, XXXIII - “Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.”*

O art. 5º, XXXIII da CF assegura a todos o direito de buscar informações privadas ou públicas, não podendo sofrer ressalvas ou embaraços por parte do Estado, exceto quanto à matéria sigilosa.



Durante a ditadura militar, liberdades foram sacrificadas. Com o seu término e o retorno à normalidade democrática, a Constituição voltou a assegurar direitos aos cidadãos.

Como bem ressalta o prof. GUSTAVO BINENBOJM<sup>1</sup> a publicidade dos atos públicos é requisito do Estado Democrático de Direito:

*"Como se sabe, requisito inerente ao Estado Democrático de Direito é que os atos, despachos, programas e ações do Poder Público sejam conhecidos pela cidadania. Chega a ser um lugar comum afirmar-se que a democracia é o regime do poder visível, em oposição aos regimes totalitários, nos quais a regra é o segredo de Estado e o controle da informação como um dado oficial."*

Nesse contexto, a Constituição de 1988, levando em conta a sua natureza essencialmente republicana e democrática, em seu art. 5º, inciso XXXIII, garante o direito do povo de conseguir a informação referente ao trato dos negócios públicos e as informações a respeito das pessoas investidas de cargos públicos ou sobre as quais exista relevância pública.

No mesmo sentido, o art. 37, caput da CRFB traz o princípio da publicidade:

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

A razão principal do referido princípio é impossibilitar que a Administração Pública oculte sua atuação. Nesse sentido explica CELSO ANTÔNIO BANDEIRA DE MELLO<sup>2</sup>:

*"não pode haver um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida"*

Em adendo a isto, o prof. GUSTAVO BINEMBOJM<sup>3</sup> afirma que o princípio da publicidade determinou a adoção, pelos agentes públicos, de uma postura mais transparente no trato com o que é de interesse público:

<sup>1</sup> BINENBOJM, Gustavo. O PRINCÍPIO DA PUBLICIDADE ADMINISTRATIVA E A EFICÁCIA DA DIVULGAÇÃO DE ATOS DO PODER PÚBLICO PELA INTERNET. Revista Eletrônica de Direito do Estado (REDE), Salvador, Instituto Brasileiro de Direito Público, nº. 19, julho/agosto/setembro, 2009. Disponível na internet: [HTTP://www.direitodoEstado.com.br/rede.asp](http://www.direitodoEstado.com.br/rede.asp). Acesso em: 03 de junho de 2015.

<sup>2</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 21ª Ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 110.

<sup>3</sup> BINENBOJM, Gustavo. Idem.



*"impôs aos agentes públicos o dever de adotar, crescente e progressivamente, comportamentos necessários à consecução do maior grau possível de difusão e conhecimento por parte da cidadania dos atos e informações emanados do Poder Público."*

**Assim sendo, é inequívoco que o Município de Senador Rui Palmeira - AL viola diretamente os dispositivos constitucionais ao não disponibilizar informações quanto aos seus atos, conforme diagnóstico realizado pelo Ministério Público em anexo.**

#### **IV – DAS VIOLAÇÕES À LEI 12.527/2011 E À LEI COMPLEMENTAR 131/2009 COM AS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI COMPLEMENTAR 131/2009**

A Lei nº 12.527 de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar nº 131 de 27.05.2009 (Lei da Transparência) dispõem sobre mecanismos de acesso à informação e controle social da gestão pública, contribuindo para a consolidação do regime democrático e ampliando a participação cidadã, regulamentando, assim, o art. 5º inciso XXXIII e art. 216, parágrafo 2º da CFRB/88 que dispõem:

*Art. 5º, XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*

*Art. 216, § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.*

A Lei de Acesso à Informação veio regulamentar, portanto, que entidades e órgãos públicos devem divulgar informações de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista em texto legal. Consequentemente, isto deveria ser feito através de todos os meios disponíveis e, obrigatoriamente, em sítios da internet. Assim, corrobora-se a necessidade de os Municípios e Estados criarem e manterem seu chamado "Portal da Transparência" para garantir a efetividade das referidas normas.

Já a Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), consagrou, por sua vez, o princípio da transparência na gestão fiscal, nos arts. 48 (regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.185, de

4



27.05.2010 e pela Portaria STN nº 548, de 22.11.2010), 48-A e 49, reforçando a ideia da fiscalização dos gastos do dinheiro público.

*Art. 48, Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*(...)*

***II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;***

***III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.***

*Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I – quanto à **despesa**: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II – quanto à **receita**: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.*

*Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para **consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade**.*

O acesso às informações sob a guarda das entidades e órgãos públicos é, como já demonstrado, direito fundamental do cidadão, e dever da Administração Pública. As leis aqui elucidadas surgiram nesse contexto para, **além de ampliarem os mecanismos de obtenção de informações e documentos, estabelecerem o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.**

## **V – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

Os fatos que deram ensejo à presente ação encontram-se, sem sombra de dúvidas, no âmbito de competência da Justiça Federal, pois, envolvem interesses caros à União.

Com efeito, atualmente, apesar de o Governo Federal envidar esforços e recursos para dar máxima transparência às verbas que arrecada e gasta, por meio do portal [www.transparencia.gov.br](http://www.transparencia.gov.br), quando tais recursos são transferidos a Municípios e Estados – seja por



meio de **transferências legais** (PNAE, FUNDEB, etc), seja por meio de **transferências voluntárias** (convênios e contratos de repasses, por exemplo) – entra-se numa verdadeira caixa-preta, não sendo disponibilizadas informações simples como, por exemplo: cópias dos editais de licitações, dos contratos firmados e dos pagamentos realizados.

Sem tais informações, os órgãos federais de controle ficam impedidos de fiscalizar os recursos públicos envolvidos, dependendo do envio de ofícios e requisições por meio de papel, o que consome tempo e dinheiro<sup>4</sup>.

Mas não é só: além da União, **o cidadão tem o direito de saber como o dinheiro público federal vem sendo utilizado pelos Municípios, atuando como importante agente fiscalizador e materializador do chamado “controle social”**.

**A competência federal é tão patente que o art. 73-C, da Lei de Responsabilidade Fiscal (incluído pela LC 131/09), estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, isto é, não poderá receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade.**

Há, portanto, inquestionável supremacia do interesse nacional da União na presente ação, uma vez que, dentre o volume de recursos que municípios e estados administram, há expressivo montante de recursos federais, em consequência das características do nosso federalismo.

Por outro lado, sabe-se que a competência da Justiça Federal na hipótese de ações cíveis (ou não penais) é estabelecida *ratione personae*, isto é, na condição de autora, ré, assistente ou oponente devem estar a União, entidade autárquica ou empresa pública federal.

Não obstante o Ministério Público Federal seja instituição autônoma, por não estar dotado de personalidade jurídica própria, tem-se reconhecido que o mesmo se situa na estrutura federativa como órgão da União. Neste passo, a sua presença na ação, seja como autor seja como assistente ou oponente, fixa a competência da Justiça Federal. Nesse sentido, elucida o Exmo. Min. do

<sup>4</sup> O transcurso do tempo, como é cediço, não raras vezes acaba rendendo oportunidade aos efeitos nefastos da prescrição da pretensão punitiva estatal e das sanções típicas da Lei de Improbidade Administrativa, ante a realidade da morosidade nas apreciações dos processos de prestação de contas – em grande parte, devido à falta de documentos que deveriam constar dos portais de transparência dos entes públicos municipais e estaduais.



STF, Teori Albino Zavascki em seu artigo “Ação Civil Pública: competência para a causa e repartição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público”<sup>5</sup>:

**“Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. É que, assim ocorrendo, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público está investido de personalidade processual, e a sua condição de personalidade processual federal é por si só bastante para determinar a competência da Justiça Federal. Aliás, é exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em habeas-data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte.”**

No mesmo sentido, a 4ª Turma do STJ deu provimento ao Recurso Especial nº 1.283.737/DF assentando que o fato de o MPF figurar como autor da ação civil pública é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processo:

**RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO.** 1. Os arts. 8º, inc. III e art. 26, § 3º da Lei n. 6.385/1976, arts. 10, IX e 11, VII, da Lei n. 4.595/1964; e art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990, tidos por violados, não possuem aptidão suficiente para infirmar o fundamento central do acórdão recorrido - a competência para apreciação da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal - , o que atrai a incidência analógica da Súmula 284 do STF, do seguinte teor: É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia. 2. A ação civil pública, como as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar “as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho”. Assim, **figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal.** 3. **Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o prosseguimento do julgamento da presente ação civil pública na Justiça Federal.** (STJ. Quarta Turma. REsp. nº 1.283.737/DF. Rel. Luis Felipe Salomão. J. 22.10.2013)

Em síntese, e conforme orientação do Superior Tribunal de Justiça, basta a presença do Ministério Público Federal no polo ativo para afirmar a competência da Justiça Federal.

Insta ressaltar que a competência não se confunde com a legitimidade *ad causam*, esta condição da ação. Em regra, a competência antecede logicamente ao juízo quanto à legitimidade *ad causam*, a qual passamos a analisar.

<sup>5</sup> Artigo disponível para leitura no endereço eletrônico: “<http://www.processoscoletivos.net/~pcoletiv/revista-eletronica/18-volume-1-numero-1-trimestre-01-10-2009-a-31-12-2009/79-acao-civil-publica-competencia-para-a-causa-e-reparticao-de-atribuicoes-entre-os-orgaos-do-ministerio-publico>, consulta realizada no dia 17 de janeiro de 2014 às 14:07hs.



## VI – DA LEGITIMIDADE ATIVA

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prevê expressamente a CRFB/88 em seu art. 127, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

Nesse contexto, cabe ao Ministério Público atuar em resguardo dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, dentre os quais, o da publicidade, da legalidade, da eficiência e, ainda, da probidade administrativa.

No presente caso em análise, ressalte-se a importância do princípio da publicidade, o qual também se materializa por meio da participação e do controle social, consubstanciado no acesso às informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas, como direito fundamental do cidadão e dever do Estado, inscrito na Constituição da República e regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18.11.2011.

Diante das irregularidades narradas envolvendo a publicidade do uso de recursos financeiros federais, a atuação do Ministério Público Federal configura-se legítima, com o amparo das leis e do texto constitucional, em sua tarefa de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, nas quais se incluem a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (CRF/88, art. 129, II e III).

## VII – DA TUTELA DE EVIDÊNCIA

De acordo com o artigo 311 do Novo Código de Processo Civil, a tutela de evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando, dentre outras hipóteses, **“a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável”**;

**Art. 311.** A tutela da evidência será concedida, independentemente da demonstração de perigo de dano ou de risco ao resultado útil do processo, quando:

**I** - ficar caracterizado o abuso do direito de defesa ou o manifesto propósito protelatório da parte;



**II** - as alegações de fato puderem ser comprovadas apenas documental e houver tese firmada em julgamento de casos repetitivos ou em súmula vinculante;

**III** - se tratar de pedido reipersecutório fundado em prova documental adequada do contrato de depósito, caso em que será decretada a ordem de entrega do objeto custodiado, sob cominação de multa;

**IV** - a petição inicial for instruída com prova documental suficiente dos fatos constitutivos do direito do autor, a que o réu não oponha prova capaz de gerar dúvida razoável.

**Parágrafo único.** Nas hipóteses dos incisos II e III, o juiz poderá decidir liminarmente.

O último dos incisos citados é o caso dos autos. A presente petição inicial encontra-se acompanhada de substancial prova documental que revela a flagrante violação das normas legais mencionadas nos capítulos acima.

Simple e mero cotejo entre a lei e o sítio eletrônico do réu é capaz de demonstrar, com clareza solar, o total descumprimento das normas de transparência, não existindo qualquer meio hábil que possa ser levantado pelo réu para se escusar de suas obrigações. Nas palavras de LUIZ GUILHERME MARINONI:

*“O legislador procurou caracterizar a evidência do direito postulado em juízo capaz de justificar a prestação de “tutela provisória” a partir das quatro situações arroladas no art. 311, CPC. O denominador comum capaz das de amalgamá-las é a noção de defesa inconsistente. A tutela pode ser antecipada porque a defesa articulada pelo réu é inconsistente ou provavelmente o será” (Novo Código de Processo Civil Comentado, Luiz Guilherme Marinoni, Sergio Cruz Arenhart, Daniel Mitidiero. Editora Revista dos Tribunais, 2015, página 322).*

A inovação legal veio em boa hora, uma vez que distribui o ônus do tempo do processo entre as partes, fazendo com que o litigante que não tenha razão suporte o fardo da duração do processo. Neste sentido é a lição de FREDIE DIDIER JR, ao dissertar sobre o instituto criado pelo Novo Código de Processo Civil:

*“Seu objetivo é distribuir o ônus que advém do tempo necessário para transcurso de um processo e a concessão de tutela definitiva. Isso é feito mediante a concessão de uma tutela imediata e provisória para a parte que revela o elevado grau de reprovabilidade de suas alegações (devidamente provadas), em detrimento da parte adversa e a improbabilidade de êxito em sua resistência – mesmo após instrução processual”. (Curso de Direito Processual Civil, Volume 2, Fredie Didier Jr., Paula Sarno Braga, Rafael Alexandria de Oliveira. Editora Jus Podivm, 10ª Edição, 2015, página 618).*

*Ex positis*, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer a Vossa Excelência que conceda, após ouvir o Município de Senador Rui Palmeira - AL, no prazo de setenta e duas horas, a antecipação dos efeitos da tutela, determinando que o Município cumpra, **dentro do prazo de 60**



---

**dias**, as providências a seguir especificadas, **todas previstas em lei**.

Sejam regularizadas as pendências encontradas no sítio eletrônico já implantado, de links que não estão disponíveis para consulta (sem registro ou arquivos corrompidos), e que PROMOVA a correta implantação do PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, previsto na Lei Complementar nº 131/2009 e na Lei nº 12.527/2011, assegurando que nele estejam inseridos, e atualizados em tempo real, os dados previstos nos mencionados diplomas legais e no Decreto nº 7.185/2010 (art. 7º), inclusive com o atendimento aos seguintes pontos:

1. quanto à receita, a disponibilização de informações atualizadas incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado; (art.48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10);
2. quanto à despesa, a disponibilização de dados atualizados relativos ao (Art. 7º, Inc. I, alínea "a" e "d" do Decreto nº 7.185/2010):
  - valor do empenho;
  - valor da liquidação;
  - favorecido;
  - valor do pagamento;
3. disponibilização de informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive (Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011):
  - íntegra dos editais de licitação;
  - resultado dos editais de licitação;
  - contratos na íntegra;
4. disponibilização das seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios (Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea e, do Decreto nº 7.185/2010):



- 
- modalidade;
  - data;
  - valor;
  - número/ano do edital;
  - objeto
5. apresentação:
- do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (artigo 30, III, da Lei 12.527/2011);
6. indicação no site a respeito do Serviço de Informações ao Cidadão, que deve conter (Artigo 8, § 1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei 12.527/11):
- indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico;
  - indicação do órgão;
  - indicação de endereço;
  - indicação de telefone;
  - indicação dos horários de funcionamento;
7. disponibilizar o registro das competências e estrutura organizacional do ente (Art. 8º, §1º, inciso I, Lei 12.527/11);

2) Antes de deflagrar procedimento para a aquisição de eventual software que se faça necessário para a elaboração ou manutenção do Portal da Transparência, requer o MPF que o Município CONSULTE a Controladoria-Geral da União e o Portal do Software Público Brasileiro



---

(<http://www.softwarepublico.gov.br/>), priorizando as soluções gratuitas no campo da Tecnologia da Informação e seguindo o Modelo de Acessibilidade de Governo Eletrônico (e-MAG), estabelecido pela Portaria nº 3, de 7 de maio de 2007, da Secretaria de Logística e Tecnologia de Informação do Governo Federal, em nome do princípio da economicidade e eficiência. ejam regularizadas as pendências encontradas no sítio eletrônico já implantado, de links que não estão disponíveis para

#### **VIII – DA POSSIBILIDADE DE CELEBRAÇÃO DE TERMO DE AJUSTAMENTO DE CONDUTA (TAC)**

O autor informa, desde já, que está disposto a realizar audiência de conciliação, nos termos do artigo 334 do Novo Código de Processo Civil, e celebrar acordo com a parte ré, por meio de Termo de Ajustamento de Conduta (TAC), cuja minuta é anexada à presente petição.

#### **IX – DOS PEDIDOS**

Diante do exposto, o **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL** requer:

- a) o **RECEBIMENTO** da presente petição inicial, instruída com o inquérito civil em anexo;
- b) a **CITAÇÃO** do réu para comparecer à audiência (artigo 334 do NCPC);
- c) o **DEFERIMENTO DA TUTELA DE EVIDÊNCIA**, após manifestação do réu, nos termos especificados no tópico VII da presente ação, sob pena de multa diária no valor de R\$ 10.000,00 (dez mil reais), caso não seja obtido acordo em audiência;
- d) ao final, seja **JULGADO PROCEDENTE O PEDIDO** para o fim de que sejam tornadas definitivas as medidas requeridas em sede de tutela provisória;



**MPF** Procuradoria  
da República  
Ministério Público Federal em Arapiraca

e) a condenação do réu ao pagamento das custas e honorários advocatícios;

f) a juntada da documentação em anexo e a produção de todas as provas em direito admitidas, especialmente a prova documental, extraída do site do réu.

Dá-se à causa o valor de R\$ 1.000,00 para fins meramente fiscais.

Arapiraca/AL, 04 de maio de 2016.

**JULIANA DE AZEVEDO SANTA ROSA CÂMARA**

**Procuradora da República**



Processo: 0800113-30.2016.4.05.8003

Assinado eletronicamente por:

**JULIANA DE AZEVEDO SANTA ROSA CÂMARA - Procurador**

Data e hora da assinatura: 04/05/2016 10:09:59

Identificador: 4058003.1035291

Para conferência da autenticidade do documento: <https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



16050409535736100000001040675



EXMO. SR. DR. JUIZ FEDERAL DA \_\_\_ª VARA DA SEÇÃO JUDICIÁRIA DO ESTADO DE ALAGOAS

**Procedimento Administrativo nº. 1.11.000.000610/2016-40**

O **MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL**, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, com fundamento no art. 129, inc. III, da Constituição Federal, art. 5º, inc. III, alínea b, c/c art. 17, caput, da Lei n.º 8.429/92, com fulcro nas informações reunidas no inquérito civil público em epígrafe, vem, à presença de V. Exa., propor a presente

**AÇÃO CIVIL PÚBLICA**

**POR ATO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

em face do PREFEITO Marcos Paulo do Nascimento, nascido em 21/09/1968, RG: 893387 – SSP/AL, CPF: 650.763.384-49, MÃE Josefa maria da Conceição, com domicílio na rua Elizio Hora de Mendonça, 15, Centro, Matriz de Camaragibe/AL, CEP 57030-170, pelos fatos e fundamentos a seguir expostos.

**I – BREVE SÍNTESE DA LIDE**

Constatou-se no bojo do **Procedimento Administrativo nº. 1.11.000.000610/2016-40** que o réu, em exercício no cargo de prefeito do Município de Matriz de Camaragibe - AL, praticou ato de improbidade administrativa atentando contra os



princípios da Administração Pública ao deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício e ao negar publicidade aos atos oficiais, incidindo nos incisos II e IV do artigo 11 da Lei 8.429/92.

## II – DOS FATOS

Com o intuito de analisar o cumprimento das **Leis de Acesso à Informação e da Transparência** – e a efetivação do **princípio da publicidade** inserto no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal – pelos Municípios sob atribuição desta Procuradoria da República, o MPF instituiu o Inquérito civil público em epígrafe (doc. 01).

Durante a instrução do procedimento, constatou-se que o Município de Matriz de Camaragibe - AL sequer possuía sítio eletrônico oficial.

## III – DO DESCUMPRIMENTO AO ARTIGO 37 DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL E ÀS LEIS 12.527/2011 E LC 131/2009

A Lei nº 12.527 de 18.11.2011 (Lei de Acesso à Informação) e a Lei Complementar nº 131 de 27.05.2009 (Lei da Transparência) dispõem sobre mecanismos de acesso à informação e controle social da gestão pública, contribuindo para a consolidação do regime democrático e ampliando a participação cidadã, regulamentando, assim, o art. 5º inciso XXXIII e art. 126, parágrafo 2º da CFRB de 88 que dispõem:

*Art. 5º, XXXIII - Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;*

*Art. 126, § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.*

A Lei de Acesso à Informação veio regulamentar, portanto, que entidades e órgãos públicos devem divulgar informações de interesse coletivo, salvo aquelas cuja confidencialidade esteja prevista em texto legal. Consequentemente, isto deveria ser feito através de todos os meios disponíveis e, obrigatoriamente, em sítios da internet. Assim,



corroborar-se a necessidade de os Municípios criarem e manterem seu chamado “Portal da Transparência” para garantir a efetividade das referidas normas.

Já a Lei Complementar nº 131, de 27.05.2009, que acrescentou dispositivos à Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101, de 04.05.2000), consagrou, por sua vez, o princípio da transparência na gestão fiscal, nos arts. 48 (regulamentado pelo Decreto Federal nº 7.185, de 27.05.2010 e pela Portaria STN nº 548, de 22.11.2010), 48-A e 49, reforçando a ideia da fiscalização dos gastos do dinheiro público.

*Art. 48, Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante:*

*(...)*

***II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público;***

***III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A.”***

*“Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:*

*I – quanto à **despesa**: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado;*

*II – quanto à **receita**: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários.”*

***Art. 49. As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade.***



O acesso às informações sob a guarda das entidades e órgãos públicos é, como já demonstrado, direito fundamental do cidadão, e dever da Administração Pública. As leis aqui elucidadas surgiram nesse contexto para, **além de ampliarem os mecanismos de obtenção de informações e documentos, estabelecerem o princípio de que o acesso é a regra e o sigilo, a exceção.**

O art. 73-C, da Lei da Transparência, estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, isto é, não poderá receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade, **estando o agente político responsável sujeito às sanções contempladas na Lei de Improbidade Administrativa, no Código Penal e Decreto-lei nº 201, de 27.02.1967 (responsabilidade penal por crime de natureza funcional e infração político-administrativa ou de responsabilidade política).**

Com população estimada em 469.332 habitantes<sup>1</sup>, o Município de Matriz de Camaragibe - AL teve prazo de 1 (um) ano, após a edição da Lei 131/2009, que é de 27/05/2009, para se adequar às referidas normas.

Contudo, não cumpriu o prazo estabelecido por lei, assim como se manteve inerte após recomendações do MPF.

O não cumprimento das recomendações redundou numa (1) **ação civil pública contra o Município** (doc. 02) e no oferecimento de (2) **recomendação à União para que bloqueie qualquer transferência voluntária para o Município**, em obediência ao artigo 73-C da Lei Complementar nº 101/2000 – o que acarreta expressivo prejuízo para os cidadãos do município (doc. 03).

#### **IV – DA COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL**

---

<sup>1</sup>Pesquisa realizada no endereço eletrônico do IBGE referente ao ano de 2010: “<http://cidades.ibge.gov.br/xtras/perfil.php?codmun=330045>” no dia 17/01/2015 às 19:06hs.



Os fatos que deram ensejo à presente ação encontram-se, sem sombra de dúvidas, no âmbito de competência da Justiça Federal, pois, envolvem interesses caros à União.

Isso porque, das verbas repassadas pela União no ano de 2015, R\$ 259.819.519,40 (duzentos e cinquenta e nove milhões, oitocentos e dezenove mil, quinhentos e dezenove reais e quarenta centavos) foram destinados ao Município de Matriz de Camaragibe - AL, conforme tabela retirada do portal da transparência do Governo Federal<sup>2</sup> (doc. 04):

Total destinado aos favorecidos situados no Estado:	R\$	<b>8.871.971.656,02</b>
Total destinado ao Governo do Estado:	R\$	<b>3.764.175.503,30</b>
Total destinado aos favorecidos situados nos municípios do Estado:	R\$	<b>5.107.796.152,72</b>
Total destinado aos favorecidos situados no município <b>Matriz de Camaragibe - AL</b> :	R\$	<b>42.044.594,41</b>

Soma-se a isso o montante repassado pela União ao Município de Matriz de Camaragibe - AL por convênios estabelecidos entre os dois entes. De acordo com o portal da transparência do Governo Federal<sup>3</sup> no período entre 1996 e maio de 2016 foram firmados 57 convênios com o referido município, resultando no valor total conveniado de R\$ 13.634.089,22 (treze milhões, seiscentos e trinta e quatro mil, oitenta e nove reais e vinte e dois centavos). Conforme demonstrado na planilha detalhada (doc. 05), muitos desses convênios já foram concluídos e alguns foram cancelados, mas ainda existem outros muitos em execução.

<sup>2</sup> Pesquisa realizada no endereço eletrônico:  
"http://www.portaltransparencia.gov.br/PortalTransparenciaListaCidades.asp?Exercicio=2014&SelecaoUF=1&SiglaUF=RJ&NomeUf=RIO%20DE%20JANEIRO" no dia 08/06/2016 às 13:51h

<sup>3</sup> Pesquisa realizada no endereço eletrônico:  
"http://www.portaldatransparencia.gov.br/convenios/convenioslistamunicipios.asp?uf=al&codorgao=%20&tipoconsulta=0&periodo=&Pagina=1&TextoPesquisa=matriz" no dia 08/06/2016 às 13:53h



Notoriamente, tanto os repasses financeiros quanto os convênios firmados com a União envolvem valor pecuniário de grande monta. As Leis de Acesso à Informação e da Transparência são instrumentos de fiscalização da destinação dos recursos repassados pela União, ficando claro seu interesse na procedência da presente ação.

Além disso, conforme já demonstrado acima, o descumprimento da lei por parte do Município tem como **uma das suas sanções a suspensão das transferências voluntárias feitas pela União ao ente federado**, enquanto perdurar a ilegalidade. Logo, vê-se mais um aspecto do interesse precípua da União na presente ação, sendo ela diretamente afetada pela conduta desidiosa do prefeito do Município.

Mas não é só. Além da União, **o cidadão tem o direito de saber como o dinheiro público federal vem sendo utilizado pelos Municípios, atuando como importante agente fiscalizador. Não há dúvidas de que o cidadão bem informado tem melhores condições de conhecer e acessar outros direitos essenciais, como saúde, educação e benefícios sociais, e o portal da transparência é uma ferramenta criada para garantir a efetividade do direito fundamental do cidadão ao acesso à informação, o que vem sendo notoriamente desrespeitado pelo Município de Matriz de Camaragibe - AL.**

Há, portanto, inquestionável supremacia do interesse nacional da União na presente ação, posto que se está tratando de recursos financeiros oriundos deste ente federativo e de direito fundamental do cidadão. Assim sendo, os argumentos acima são suficientes para embasar juízo de certeza quanto à presença de interesse federal na demanda.

Por outro lado, sabe-se que a competência da Justiça Federal na hipótese de ações cíveis (ou não penais) é estabelecida *ratione personae*, isto é, na condição de autora, ré, assistente ou oponente devem estar a União, entidade autárquica ou empresa pública federal.

Não obstante o Ministério Público Federal seja instituição autônoma, por não estar dotado de personalidade jurídica própria, tem-se reconhecido que o mesmo se situa na estrutura federativa como órgão da União. Neste passo, a sua presença na ação, seja



como autor seja como assistente ou oponente, fixa a competência da Justiça Federal. Nesse sentido, elucida o Exmo. Min. do STF, Teori Albino Zavascki em seu artigo “Ação Civil Pública: competência para a causa e repartição de atribuições entre os órgãos do Ministério Público”<sup>4</sup>:

*“Com efeito, para fixar a competência da Justiça Federal, basta que a ação civil pública seja proposta pelo Ministério Público Federal. É que, assim ocorrendo, bem ou mal, figurará como autor um órgão da União, o que é suficiente para atrair a incidência do art. 109, I, da Constituição. Embora sem personalidade jurídica própria, o Ministério Público está investido de personalidade processual, e a sua condição de personalidade processual federal é por si só bastante para determinar a competência da Justiça Federal. Aliás, é exatamente isso o que ocorre também em mandado de segurança, em habeas-data e em todos os demais casos em que se reconhece legitimidade processual a entes não personalizados: a competência será fixada levando em consideração a natureza (federal ou não) do órgão ou da autoridade com personalidade apenas processual, e essa natureza é a mesma da ostentada pela pessoa jurídica de que faz parte.”*

No mesmo sentido, a 4ª Turma do STJ deu provimento ao Recurso Especial nº 1.283.737/DF assentando que o fato de o MPF figurar como autor da ação civil pública é suficiente para atrair a competência da Justiça Federal para o processo:

**RECURSO ESPECIAL. AÇÃO CIVIL PÚBLICA AJUIZADA PELO MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. COMPETÊNCIA DA JUSTIÇA FEDERAL. DISSÍDIO NOTÓRIO.** 1. Os arts. 8º, inc. III e art. 26, § 3º da Lei n. 6.385/1976, arts. 10, IX e 11, VII, da Lei n. 4.595/1964; e art. 81, parágrafo único, inc. I, da Lei 8.078/1990, tidos por violados, não possuem aptidão suficiente para infirmar o fundamento central do acórdão recorrido - a competência para apreciação da ação civil pública ajuizada pelo Ministério Público Federal -, o que atrai a incidência analógica da Súmula 284 do STF, do seguinte teor: *É inadmissível o recurso extraordinário, quando a deficiência na sua fundamentação não permitir a exata compreensão da controvérsia.* 2. A ação civil pública, como

<sup>4</sup> Artigo disponível para leitura no endereço eletrônico: <http://www.processoscoletivos.net/~pcoletiv/revista-eletronica/18-volume-1-numero-1-trimestre-01-10-2009-a-31-12-2009/79-acao-civil-publica-competencia-para-a-causa-e-reparticao-de-atribuicoes-entre-os-orgaos-do-ministerio-publico>, consulta realizada no dia 17 de janeiro de 2014 às 14:07hs.



*as demais, submete-se, quanto à competência, à regra estabelecida no art. 109, I, da Constituição, segundo a qual cabe aos juízes federais processar e julgar "as causas em que a União, entidade autárquica ou empresa pública federal forem interessadas na condição de autoras, rés, assistentes ou oponentes, exceto as de falência, as de acidente de trabalho e as sujeitas à Justiça Eleitoral e à Justiça do Trabalho". Assim, figurando como autor da ação o Ministério Público Federal, que é órgão da União, a competência para a causa é da Justiça Federal. 3. Recurso especial parcialmente conhecido e nesta parte provido para determinar o prosseguimento do julgamento da presente ação civil pública na Justiça Federal. (STJ. Quarta Turma. REsp. nº 1.283.737/DF. Rel. Luis Felipe Salomão. J. 22.10.2013)*

Em síntese, e conforme orientação do Superior Tribunal de Justiça, basta a presença do Ministério Público Federal no polo ativo para afirmar a competência da Justiça Federal.

Insta ressaltar que a competência não se confunde com a legitimidade *ad causam*, esta condição da ação. Em regra, a competência antecede logicamente ao juízo quanto à legitimidade *ad causam*, a qual passamos a analisar.

#### **V – DA LEGITIMIDADE ATIVA**

O Ministério Público é instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, a quem incumbe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, conforme prevê expressamente a CRFB de 1988 em seu art. 127, promovendo as medidas necessárias a sua garantia.

Nesse contexto, cabe ao Ministério Público atuar em resguardo dos princípios constitucionais da Administração Pública, previstos no art. 37, caput, da Constituição Federal, dentre os quais, o da publicidade, da legalidade, da eficiência e, ainda, da probidade administrativa.

No presente caso em análise, ressalte-se a importância do princípio da publicidade, o qual também se materializa por meio da participação e do controle sociais,



consubstanciado no acesso às informações sob a guarda de órgãos e entidades públicas, como direito fundamental do cidadão e dever do Estado, inscrito na Constituição da República e regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18.11.2011.

Diante das irregularidades narradas envolvendo a ausência de publicidade do uso de recursos financeiros federais, a atuação do Ministério Público Federal configura-se legítima, com o amparo das leis e do texto constitucional, em sua tarefa de “zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias a sua garantia”, nas quais se incluem a promoção do inquérito civil público e da ação civil pública, para a proteção do patrimônio público e social (CRF/88, art. 129, II e III).

#### **VI – DA CARACTERIZAÇÃO DOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

Diante dos fatos apurados, não restam dúvidas de que o demandado, na qualidade de prefeito do Município de Matriz de Camaragibe - AL, praticou atos que atentam contra os princípios gerais da administração pública, elencados no caput do artigo 37 da Constituição Federal:

*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 (...)*

As ilegalidades descritas, vale dizer, o descumprimento das normas das Leis da Transparência e do Acesso à Informação, constituem, inquestionavelmente, atos de improbidade, conforme preceitua o artigo 11 incisos II e IV da Lei 8.429/92:

*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:*

*II – retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício;*

*IV - negar publicidade aos atos oficiais;*



Soma-se a isso a previsão expressa do art. 73-C da Lei da Transparência, o qual estabelece que o não atendimento, até o encerramento dos prazos previstos no art. 73-B, das determinações contidas nos incisos II e III do parágrafo único do art. 48 e no art. 48-A, sujeita o ente à sanção prevista no inciso I do § 3º do art. 23 da Lei Complementar nº 101/2000, qual seja não poderá receber transferências voluntárias enquanto perdurar essa irregularidade, **estando o agente político responsável sujeito às sanções contempladas na Lei de Improbidade Administrativa**, no Código Penal e Decreto-lei nº 201, de 27.02.1967 (responsabilidade penal por crime de natureza funcional e infração político-administrativa ou de responsabilidade política).

Como é possível verificar, torna-se, assim, imperioso aplicar as punições previstas no art. 12 da Lei nº. 8.429/92 ao prefeito de Matriz de Camaragibe - AL, na medida que, na condição de agente político vem descumprindo as Leis da Transparência e de Acesso à Justiça, e violando os princípios da Administração Pública.

Sua conduta atinge não só o direito dos cidadãos de conhecer o destino do dinheiro federal que é transferido ao município – um dos elementos mais básicos de qualquer república – como também está prestes a bloquear qualquer transferência voluntária da União ao ente.

Com efeito, o Governo Federal não tem poupado esforços em conferir transparência às suas despesas e, conforme se observa do Ofício nº 3028/DETRV/SLTI-MP e dos documentos que o acompanham (doc. 06), tem acatado as recomendações do MPF no sentido de bloquear transferências voluntárias a municípios que não cumprem o disposto na LC 101/2000, no tocante aos portais da transparência.

## **VII – DA MÁ-FÉ NO ATO ÍMPROBO**

A jurisprudência do STJ firmou-se no sentido de exigir a existência de dolo para caracterização do ato de improbidade.

O Superior Tribunal de Justiça diferencia, assim, ato ilegal de ato ímprobo. Isto é, não basta que o ato seja ilícito, é necessário, ainda, que a conduta praticada seja dolosa.



**ADMINISTRATIVO. AÇÃO DE IMPROBIDADE. LEI 8.429/92.  
ELEMENTO SUBJETIVO DA CONDUTA.  
IMPRESINDIBILIDADE.**

1. A ação de improbidade administrativa, de matriz constitucional (art.37, § 4º e disciplinada na Lei 8.429/92), tem natureza especialíssima, qualificada pelo singularidade do seu objeto, que é o de aplicar penalidades a administradores ímprobos e a outras pessoas - físicas ou jurídicas - que com eles se acumpliciam para atuar contra a Administração ou que se beneficiam com o ato de improbidade. Portanto, se trata de uma ação de caráter repressivo, semelhante à ação penal, diferente das outras ações com matriz constitucional, como a Ação Popular (CF, art. 5º, LXXIII, disciplinada na Lei 4.717/65), cujo objeto típico é de natureza essencialmente desconstitutiva (anulação de atos administrativos ilegítimos) e a Ação Civil Pública para a tutela do patrimônio público (CF, art. 129, III e Lei 7.347/85), cujo objeto típico é de natureza preventiva, desconstitutiva ou reparatória.

2. Não se pode confundir ilegalidade com improbidade. A improbidade é ilegalidade tipificada e qualificada pelo elemento subjetivo da conduta do agente. Por isso mesmo, a jurisprudência dominante no STJ considera indispensável, para a caracterização de improbidade, que a conduta do agente seja dolosa, para a tipificação das condutas descritas nos artigos 9º e 11 da Lei 8.429/92, ou pelo menos culposa, nas do artigo 10 (v.g.: REsp 734.984/SP, 1 T., Min. Luiz Fux, DJe de 16.06.2008; AgRg no REsp 479.812/SP, 2ª T., Min. Humberto Martins, DJ de 14.08.2007; REsp 842.428/ES, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 21.05.2007; REsp 841.421/MA, 1ª T., Min. Luiz Fux, DJ de 04.10.2007; REsp 658.415/RS, 2ª T., Min. Eliana Calmon, DJ de 03.08.2006; REsp 626.034/RS, 2ª T., Min. João Otávio de Noronha, DJ de 05.06.2006; REsp 604.151/RS, Min. Teori Albino Zavascki, DJ de 08.06.2006).

3. É razoável presumir vício de conduta do agente público que pratica um ato contrário ao que foi recomendado pelos órgãos técnicos, por pareceres jurídicos ou pelo Tribunal de Contas. Mas não é razoável que se reconheça ou presuma esse vício justamente na conduta oposta: de ter agido segundo aquelas manifestações, ou de não ter promovido a revisão de atos praticados como nelas recomendado, ainda mais se não há dúvida quanto à lisura dos pareceres ou à idoneidade de quem os prolatou. Nesses casos, não tendo havido conduta movida por imprudência, imperícia ou negligência, não há culpa e muito menos improbidade. A ilegitimidade do ato, se houver, estará



*sujeita a sanção de outra natureza, estranha ao âmbito da ação de improbidade.*

*4. Recurso especial do Ministério Público parcialmente provido. Demais recursos providos.*

*(REsp 827445/SP, Rel. Ministro LUIZ FUX, Rel. p/ Acórdão Ministro TEORI ALBINO ZAVASCKI, PRIMEIRA TURMA, julgado em 02/02/2010, DJe 08/03/2010)*

Traçadas essas linhas, verifica-se que, in casu, todos os elementos caracterizadores do ato ímprobo estão presentes, sendo os fatos amoldáveis ao artigo 11 da Lei nº 8.429/92.

Com efeito, o elemento subjetivo do ato ímprobo resta plenamente configurado, uma vez que o réu permaneceu inerte mesmo após terem sido escoados os prazos legais previstos na LC 131/09 e na Lei 12.527/11 e de ter recebido **recomendação do MPF sobre o assunto**, indicando pontualmente o que deveria ser observado no momento da construção do portal da transparência.

Acrescente-se que na Recomendação expedida o **prefeito não só teve ciência de que seu agir caracterizava ato ímprobo como também foi informado da possibilidade de utilização de plataforma eletrônica gratuita disponibilizada pela Controladoria Geral da União**, que inclusive se disponibiliza a capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação no Programa Brasil Transparente.

Isto é, **não foi por falta de recursos** que o município deixou de aplicar a Lei, **nem tampouco por falta de conhecimento das normas**, mas por puro e simples desprezo às regras que ditam o dever de transparência ao gestor público.

Não se trata, Excelência, de mera conduta ilegal do gestor, mas de atitude dolosa no sentido de não observar as leis a que está sujeito, mesmo tendo recursos para fazê-lo e ciente da ilegalidade de não cumpri-las.

Ao Poder Judiciário, portanto, como guardião da ordem jurídica, compete a aplicação das penas cabíveis ao gestor ímprobo, como forma de responsabilizá-lo pelos seus atos.



## VIII – DO DANO MORAL COLETIVO

A ilicitude perpetrada pelo réu é inquestionável. Todavia, para que daí advenha indenização, é preciso ainda prova do dano e do vínculo etiológico entre a lesão e o ato contrário ao Direito (e à Constituição), conforme prevê o Código Civil.

O dano extrapatrimonial advindo diretamente do ato ilícito do réu consubstancia-se na violação ao direito dos cidadãos em ter acesso às informações quanto aos gastos públicos.

Assim, resta evidente que a inércia do prefeito de Matriz de Camaragibe - AL em disponibilizar site oficial com o demonstrativo do uso do dinheiro público atinge não só um cidadão individualmente, tampouco os cidadãos apenas do Município em questão, mas sim todos os cidadãos brasileiros, tendo em vista que se trata da utilização de recursos financeiros federais, uma vez repassados pela União.

Induvidoso, portanto, o caráter coletivo do dano moral sofrido pela população brasileira como um todo, em razão da obstaculização da participação cidadã, o que justifica a indenização na forma coletiva, conforme admitida pelo direito objetivo.

A ofensividade do ato ímprobo é tamanha que o dano exsurge *in re ipsa*, sendo desnecessária a comprovação linear da ocorrência da lesão, a qual se renova a cada dia, enquanto descumpridas as Leis da Transparência e do Acesso à Informação. E assim deve ser, eis que não há como aferir objetivamente e com precisão o grau de lesividade do referido ato.

Sobre o dano moral coletivo, oportuno colacionar trecho de artigo publicado por Carlos Alberto Bittar Filho no Repertório IOB de jurisprudência (3/12290 – pág. 271) acerca do tema:

*“Assim, pode-se afirmar que o dano moral coletivo é a injusta lesão da esfera moral de uma dada comunidade, ou seja, é a violação antijurídica de um determinado círculo de valores coletivos. Quando se fala em dano moral coletivo, está-se fazendo menção ao fato de que o patrimônio valorativo de uma certa comunidade (maior ou menor), idealmente considerado, foi agredido de maneira*



*absolutamente injustificável do ponto de vista jurídico: quer isso dizer, em última instância, que se feriu a própria cultura, em seu aspecto imaterial. Tal como se dá na seara do dano moral individual, aqui também não há que se cogitar de prova da culpa, devendo-se responsabilizar o agente pelo simples fato da violação (damnum in re ipsa)."*

Deverá, também, ser observado o caráter educativo e inibitório da reparação do dano moral. Em outros termos, a indenização das vítimas deve servir de exemplo aos que exercem atividade idêntica à do réu e, também, para inibir que tais condutas não sejam novamente perpetradas.

Assim sendo, mister não só condenação, mas também a fixação de montante capaz de garantir a efetividade da sentença e a mudança de postura dos agentes políticos perante as Leis de Acesso à Informação e da Transparência.

De todo o exposto, levando-se em consideração a gravidade do ato ímprobo do agente réu, a hipossuficiência do grupo lesado e o número de cidadãos atingidos, o montante indenizatório a fim de reparar efetivamente o dano moral coletivo experimentado alcança o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

#### **IX – DOS REQUERIMENTOS**

Ante o exposto, requer o **Ministério Público Federal**:

- a) a **NOTIFICAÇÃO** do réu para oferecer manifestação escrita, na forma do art. 17, § 7º, da Lei nº 8.429/92;
- b) o **RECEBIMENTO DA INICIAL** e posterior **CITAÇÃO** do réu para que, caso queira, conteste os fatos e fundamentos da presente ação;
- c) a **CONDENAÇÃO** do réu ao pagamento das despesas processuais, em valor a ser revertido para a Conta Única do Tesouro Nacional;



d) a **COMPROVAÇÃO** dos fatos imputados ao demandado através de todos os meios de prova admitidos em direito;

e) a **CONDENAÇÃO** do réu nas sanções previstas no artigo 12, inciso III da Lei nº. 8.429/92, quais sejam: o ressarcimento integral do dano; a perda da função pública; a suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos; o pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo agente; e a 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.

f) a **CONDENAÇÃO** do réu ao pagamento de indenização por **DANO MORAL COLETIVO** no valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Dá-se à causa o valor de R\$ 200.000,00 (duzentos mil reais).

Maceió, 25 de maio de 2016

MARCELO TOLEDO SILVA  
Procurador Regional da República



Processo: 0802681-28.2016.4.05.8000

Assinado eletronicamente por:

Gino Sérgio Malta Lôbo - Gestor

Data e hora da assinatura: 09/05/2016 16:05:08

Identificador: 4058000.1087213

Para conferência da autenticidade do documento: <https://pje.jfal.jus.br/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>



16060816102601600000001092725