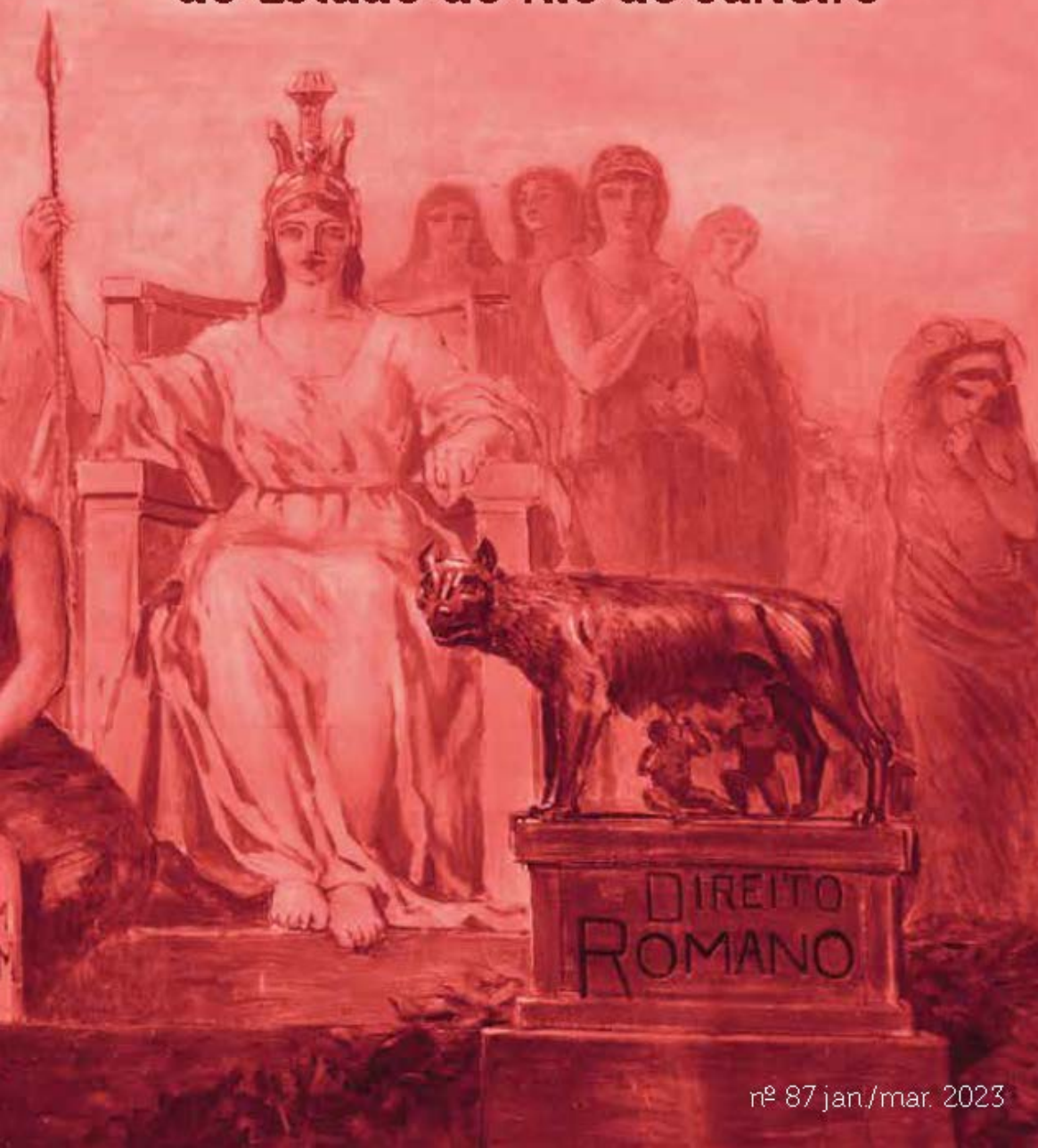


# Revista do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro



# A atuação do Ministério Público na defesa do direito ao acesso à informação pública como instrumento de combate à corrupção

Rodrigo Otávio Mazieiro Wanis\*

## Sumário

1. Introdução. 2. Informação pública. Direito ao acesso à informação pública. Normatização. Natureza jurídica. 3. Transparência e Publicidade. Transparência ativa e transparência passiva. Âmbitos subjetivo e objetivo. 3.1. Transparência ativa. 3.1.1. Âmbito subjetivo. 3.1.2. Âmbito objetivo. 3.2. Transparência passiva. 4. Limites ao direito ao acesso à informação pública. 5. Ministério Público e transparência. Defesa do direito ao acesso à informação pública. Combate à corrupção. 6. Conclusão. Referências.

## Resumo

O atual cenário político-institucional nacional revela um quadro crítico de corrupção sistêmica, endêmica e estruturante. Nesse contexto, o domínio e a gestão das informações públicas constituem um fator determinante para a concreção escorreita do princípio da transparência, elemento indispensável à concreção dos objetivos fundamentais da república e do próprio regime democrático, o que, por sua vez, viabiliza a democracia participativa. Ocorre que, muito embora a efetivação do direito ao acesso à informação pública seja mandamento normativo decorrente dos princípios da transparência e da publicidade, também regulados expressamente em norma infraconstitucional, sua concreção por parte do Estado ainda está longe do ideal democrático. O Ministério Público, por sua própria configuração institucional, deve servir de interveniente garantidor e defensor desse direito fundamental. O presente trabalho visa a demonstrar a natureza fundamental do direito à informação, suas formas de expressão e a atuação do Ministério Público em sua defesa e garantia de exercício social, como instrumento eficaz de combate à corrupção.

---

\* Doutorando em *Estado de Derecho y Gobernanza Global*, pela Universidade de Salamanca (USAL), e em Direito de Estado, pela Universidade de São Paulo (USP). Mestre em *Estaregias Anticcoupción y Políticas de Integridad*, pela USAL, reconhecido como Mestre em Direito Público, pela Universidade Federal de Goiás (UFG). Pós-Graduado em Direito Anticorrupção, pela Universidade Estácio de Sá, e em Direito Privado, pela Universidade Cândido Mendes. Promotor de Justiça do Ministério Público de Minas Gerais.

## Abstract

*The current national political-institutional scenario reveals a critical framework of systemic, endemic and structuring corruption. In this ndo fr, the domain and the management of public information are a determining ndo for the ndo frente implementation of the principle of transparency, na essential element for the fulfillment of the fundamental objectives of the republindo fof the democratic regime itself, which, in turn, enables participatory democracy. Although the implementation of the right to access public information is a normative mandate derived from the principles of transparency and publicity, which is also explicitly regulated by an infraconstitutional norm, its implementation by the State is still far from the democratic ideal. Public Ministry, by its own institutional configuration, should act as guarantor and defender of this fundamental right. This paper aims at demonstrating the fundamental nature of the right to information, its forms of expression and the performance of the Public Prosecutor's Office in its defense and guarantee of social practice, as an effective instrument to combat corruption.*

**Palavras-chave:** Direito à informação pública. Publicidade. Transparência. Ministério Público. Democracia.

**Keywords:** *Right to public information. Publicity. Transparency. Public ministry. Democracy.*

## 1. Introdução

A necessária evolução humana e as inúmeras transformações relacionais culminaram na consagração da existência societária e no surgimento do Estado,<sup>1</sup> considerado contemporaneamente como instituição política suprema, cuja função é instrumentalizar o bem comum.<sup>2</sup>

Como instituição fictícia e deontológica de representação e instrumentalização do bem-estar social, o Estado, para a realização de suas atividades, possui o domínio e faz uso de uma enorme coleção de dados e informações<sup>3</sup> que, por reconhecimento e determinação normativa, devem, via de regra, ser acessíveis a toda a sociedade, sobretudo, como forma de viabilização da democracia participativa.

<sup>1</sup> Conforme o pensamento de Dalmo de Abreu Dallari, a verificação da evolução histórica do Estado “significa a fixação das formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos”, destacando a impossibilidade de se “dispor cronologicamente, em ordem sucessiva apoiada na história os exemplos de Estado que tenham realmente existido uns após os outros”. (DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria do estado*. São Paulo: Saraiva, 2012, p. 51)

<sup>2</sup> PASOLD, Cesar Luiz. *Concepção para o estado contemporâneo*: Síntese. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32816-40672-1-PB.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

<sup>3</sup> Cientificamente, podem-se distinguir *dados* de *informação*. Conforme SETZER, *dados* são uma sequência de símbolos quantificados ou quantificáveis, ao passo que *informação* é uma abstração informal (isto é, não pode ser formalizada através de uma teoria lógica ou matemática), que representa algo significativo para alguém através de textos, imagens, sons ou animação. (SETZER, Waldemar W. *Dado, Informação, Conhecimento e Competência*. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~vwsetzer/datagrama.html#Autor>>. Acesso em: 3 jun. 2018.)

Ocorre que, em que pese todo o arcabouço normativo internacional e nacional de reconhecimento e regulação do direito à informação, bem como da instrumentalização do acesso individual e coletivo, nem sempre a Administração Pública cumpre eficientemente esse mister, incorrendo em falhas (ou ilicitudes) tanto no armazenamento de dados e informações quanto na garantia do direito individual e difuso de acesso à informação pública.

A configuração institucional do Ministério Público Brasileiro, definido constitucionalmente como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis,<sup>4</sup> confere-lhe a aptidão e o dever-poder, traduzido em função institucional, de realização eficiente da proteção do direito à informação pública, seja em âmbito interno, seja em âmbito externo, a bem do próprio regime democrático.

## **2. Informação pública. Direito ao acesso à informação pública. Normatização. Natureza jurídica**

Apesar da polissemia que se possa (ou se deva) atribuir ao vocábulo *informação*, vale o destaque para a concepção de Sandra Braman, da qual se pode extrair o sentido de informação como uma “força constitutiva na sociedade”.<sup>5</sup>

Sob esse prisma ontológico, unindo-o à concepção pública, Carmem Lúcia Batista<sup>6</sup> assim define informação pública:

É um bem público, tangível ou intangível, com forma de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste num patrimônio cultural de uso comum e de propriedade das entidades/instituições da administração pública centralizada, das autarquias e das fundações públicas. A informação pública pode ser produzida pela administração pública ou, simplesmente, estar em poder dela, sem o status de sigilo, para que esteja disponível ao interesse público/coletivo da sociedade. Quando acessível à sociedade, a informação pública tem o poder de afetar elementos do ambiente, reconfigurando a estrutura social.

Pode-se acrescentar a esse conceito que o conteúdo real das informações detidas pelo Estado (Administração Pública direta e indireta) pertence à própria sociedade, uma vez que as entidades e órgãos do Poder Público somente possuem e

<sup>4</sup> Cf. art. 127 da CR/88.

<sup>5</sup> BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, v. 13, 1989, p. 233-242.

<sup>6</sup> BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo. 2010, p. 202.

gerenciam as informações que pertencem à coletividade, como patrimônio público, histórico e cultural.

Em um regime democrático e no qual os direitos humanos são internalizados juridicamente, o direito ao acesso à informação pública é a base de sustentação da própria democracia, sendo o Estado obrigado a garantir meios efetivos de acesso aos dados, sejam eles particulares, coletivos ou de interesse geral.

O significado público pode ter uma conotação de distinção entre o que é privado ou o que é acessível a todos, sem a natureza do sigilo.

O direito ao acesso à informação em suas duas vertentes (positiva e negativa) é uma garantia ao livre exercício da liberdade fundamental à informação, a qual compreende “a procura, o acesso, o recebimento e a difusão de informações ou ideias, por qualquer meio, e sem dependência de censura, respondendo cada qual pelos abusos que cometer”.<sup>7</sup>

No plano jurídico internacional, a Suécia foi o primeiro país a estabelecer um marco normativo sobre o direito ao acesso à informação pública, em 1776. Essa linha evolutiva no tratamento da informação pública foi seguida pelos Estados Unidos da América, que em 1966, publicaram seu *Freedom of Information Act* - FOIA.

Na América Latina, a Colômbia foi o primeiro país a fazê-lo, através de um Código que permitia o acesso a documentos do governo em 1988. A legislação mexicana sobre o direito à informação, considerada padrão de referência global, data de 2002.

Estudos realizados por Helen Darbshire<sup>8</sup> já apontavam que, em 2007, ao menos 75 países em todo o mundo dispunham de normatização expressa sobre o direito ao acesso à informação pública. Na maioria deles, mais de 45, o direito ao acesso à informação é garantido de forma ampla, que supera a simples conotação de informação pública como o conjunto de documentos oficiais em posse do Estado.

No Brasil, seguindo-se o rumo do caminho internacional de aperfeiçoamento da cidadania e de controle social também marcado pela Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19); pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13); pela Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4) e pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19), todos que trazem referências ao direito ao acesso à informação pública, além das disposições expressas da própria Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, foi publicada, em 18 de novembro de 2011, a Lei nº 12.527 – Lei de Acesso à Informação.

No plano constitucional brasileiro, a normatização foi expressa nos seguintes dispositivos: art. 5º, XXXIII, XXXIV, b, LXXII; art. 37, § 3º, II; e art. 216, § 2º.

<sup>7</sup> SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014, p. 248.

<sup>8</sup> DARBISHIRE, Helen. *Normativa y realidad europea en el acceso a la información: la evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España. El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. El derecho de acceso a la información pública*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid, 2008, p. 44-52.

A chamada Lei de Acesso à Informação surge como importante marco normativo que 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 CR/88, seguida do Decreto nº 7.724/2012 que a regulamentou.

Antes mesmo da publicação da Lei de Acesso à Informação, com relação aos recursos públicos, a Lei Complementar nº 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), modificada pela Lei Complementar nº 131/2009, já obrigava os entes federados a facilitar, por meio eletrônico e em tempo real, informações detalhadas sobre sua aplicação orçamentária e financeira (artigo 48, inciso II). São os chamados Portais de Transparência.

Esse reconhecimento normativo de um direito difuso essencial à democracia foi uma conquista nacional, resultado de um longo processo de negação ao acesso às informações públicas de abusos do poder informacional e de manutenção do segredo sobre questões de Estado.

Com base nessas ideias sociopolíticas, introjetadas pelo movimento constitucionalista, o direito ao acesso à informação pública é reconhecido normativamente, por ser decorrência natural e inexorável do Estado Democrático de Direito. Paulo Bonavides,<sup>9</sup> com distinção, leciona que: “são direitos de quarta geração o direito à democracia, o direito à informação e o direito ao pluralismo. Deles depende a concretização da sociedade aberta para o futuro, em sua dimensão de máxima universalidade, para a qual parece o mundo inclinar-se no plano de todas as relações de convivência.”

A natureza jurídica do direito ao acesso à informação pública é de direito humano e fundamental difuso. Trata-se de direito humano porquanto dotado de dimensão global, traçada em documentos internacionais diversos;<sup>10</sup> é direito fundamental posto que, em dimensão interna da soberania nacional foi reconhecido constitucionalmente em vários dispositivos da Carta Maior de 1988.<sup>11</sup>

A informação produzida, organizada, armazenada e administrada pelo Estado, em nome da sociedade, é um bem público. Portanto, é direito fundamental do cidadão ter acesso à informação pública, cabendo ao Estado propiciar-lhe toda a gama de instrumentos necessários ao exercício desse direito.

Fundada nessas mesmas ideias de transparência e democracia, Hannah Arendt<sup>12</sup> afirma que o público deve ser compreendido como o que é comum e visível. Continua ela, dizendo que sem o direito à Informação pública (controle, segredo e direito de acesso à informação) não há garantia de sobrevivência da verdade da política, base da interação e do juízo político, o que resulta em suscetibilidade incontrolável à

<sup>9</sup> BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006, p. 571.

<sup>10</sup> Declaração Universal dos Direitos Humanos (artigo 19) pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13), pela Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4) e pelo Pacto Internacional dos Direitos Cívicos e Políticos (artigo 19).

<sup>11</sup> Cf. arts. 5º, X, XXXIII, 37, § 3º, II, 129, III e 216, § 2º, todos da CR/88, entre outros dispositivos.

<sup>12</sup> ARENDT, H. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

mentira e aos segredos, conservados pelos detentores do poder, abrindo espaço para a corrupção.

O direito ao acesso à informação decorre da própria concepção do Estado Democrático de Direito e é essencial para a estabilização de uma democracia realmente participativa, posto que encerra, na prática, o ideal de *accountability* e funciona como instrumento de concreção do princípio jurídico da transparência, garantidor do acesso subjetivo e objeto à informação tida como pública, ressalvados os casos de sigilo (direito à privacidade e à informação no interesse da segurança da sociedade ou do Estado).

A noção de *accountability*, como dever democrático-republicano de prestação de contas, de responsabilidade política, especialmente na administração e publicização da informação produzida e armazenada pelo Estado, é muito importante para a compreensão do direito à informação pública e seu exercício.

Em termos simples, Maiolino define a *accountability* como sendo, a um só tempo, a prestação de contas e o controle das atividades político-representativas e traz uma visão contemporânea do tema:<sup>13</sup>

Hodiernamente, no entanto, a *accountability* ganhou novo sentido e extensão. Além da tradicional forma de prestação de contas e controle, hoje ela é considerada como um atributo da democracia conducente à construção de uma representação política responsável e responsável, sendo colocada, ainda, por certa teoria que hora se adota, como uma dimensão para se aferir qualitativamente a democracia.

(...) podem ser estabelecidas as seguintes dimensões da *accountability*: dimensão de *answerability*, dimensão sancionatória, dimensão argumentativa e dimensão informacional.

Nessa linha de ideias, o direito ao acesso à informação pública significa a materialização do princípio da transparência na gestão pública, sendo, também, decorrente dos princípios republicano e democrático, insculpidos no artigo 1º da CR/88, o que lhe atrai a necessidade da mais ampla proteção, em âmbito coletivo ou individual.

### **3. Transparência e Publicidade. Transparência ativa e transparência passiva. Âmbitos subjetivo e objetivo**

Num contexto de Estado Democrático de Direito, o princípio da transparência administrativa, apesar de não possuir previsão normativa constitucional expressa, é

<sup>13</sup> MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Representação e responsabilidade política: accountability na democracia*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/T.2.2015.tde-06112015-155005. Acesso em: 12 jan. 2018.

decorrência dos princípios da publicidade, da motivação e da participação popular (democracia participativa), como bem salienta Wallace Paiva Martins Júnior:<sup>14</sup>

Em escala decrescente, o princípio da transparência é inerência do princípio democrático (princípio fundamental estruturante) e, à mingua de clara e precisa denominação normativo-constitucional resulta como valor impresso e fim expresso pelos princípios da publicidade, motivação e participação popular, uma vez que todos apontam para a visibilidade da atuação administrativa e inspiram a produção de regras como o direito de petição, e certidão, e o direito à informação, tidos como mecanismos essenciais no controle jurisdicional da transparência.

O princípio da publicidade, por sua vez, também é corolário do princípio democrático, possui dupla dimensão: positiva e negativa. Pela primeira, incumbe ao Estado o dever de universal e livre acesso à informação sobre a administração pública, como forma de viabilizar o conhecimento, a participação e o controle na gestão da coisa pública. Na segunda dimensão, encontra-se a vedação ao segredo sobre as informações, com exceção àquelas que afetem a segurança da sociedade e do Estado, bem como àquelas que digam respeito à intimidade das pessoas.

Embora ontologicamente distintos, são princípios complementares na regência da administração pública, que deve ser pública e transparente. Os atos administrativos devem ser públicos porque há a exigência de que sejam levados ao amplo conhecimento de seus destinatários, por meio de todos os meios legalmente previstos; devem ser, também e complementarmente, transparentes, pois todos os seus elementos constitutivos devem ser translúcidos, fazerem enxergar-se de maneira ampla e facilitada, para que se lhe permitam o amplo conhecimento e o controle.

A transparência deve ser exercida em duas dimensões complementares, essenciais ao bom desempenho da atividade administrativa e à reafirmação constante da democracia: passiva e ativa.

O que distingue essas duas espécies de transparência é a espontaneidade na oferta da informação (transparência ativa) e a atividade responsiva por parte da Administração Pública à solicitação da informação (transparência passiva).

### **3.1. Transparência ativa**

A transparência ativa é o dever de divulgação, por iniciativa do próprio Estado, das informações que estejam em posse das autoridades públicas. Esse dever deve ser cumprido de maneira autêntica, atualizada, objetiva, compreensível e livre.

---

<sup>14</sup> MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 34-35.



O Estado deve disponibilizar aos cidadãos todos os meios necessários, principalmente eletrônicos, de acesso universal e tratamento gratuito, fácil e contínuo de todas as informações públicas, ressalvadas aquelas resguardadas pelo sigilo. Por isso, também deve informar a todos quais são os limites de acesso para a proteção de outros direitos.

A finalidade da regulação desse direito é permitir que os cidadãos conheçam as informações relevantes para garantir a transparência da atividade pública, por meio de procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

De acordo com a Lei de Acesso à Informação (LAI, art. 6º), em primeiro lugar, é dever dos órgãos e entidades públicos e privados que estão sujeitos à gestão transparente da informação promoverem amplo acesso a ela e sua difusão da forma mais universal e inteligível possível. A norma determina ainda que esses órgãos e entidades assegurem a proteção da informação, em um duplo alcance: a garantia de disponibilidade, autenticidade e integridade; e a proteção da informação sigilosa e da informação pessoal.

Em segundo plano, o art. 7º da LAI traz um amplo espectro de compreensão sobre o direito à informação, com as respectivas vedações. Esse conteúdo amplo abrange até as formalidades, a orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso e até sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada.

Por fim, ao tratar da transparência ativa, o artigo 8º, § 2º, traz o dever de divulgação espontânea das informações por todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, com a obrigação da divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet), os chamados Portais da Transparência, do que estão dispensados os municípios com até dez mil habitantes. (artigo 8º, § 4º, da LAI)

Repise-se que antes mesmo da LAI, já havia disposição normativa na Lei de Responsabilidade Fiscal (LC nº 201/2000) da obrigação de criação e manutenção dos chamados Portais da Transparência, o que significou um grande avanço na gestão pública transparente.

Todavia, muito embora a implantação e gestão desses Portais de Transparência sejam obrigações expressas em lei para todos os sujeitos dos artigos 1º e 2º, infelizmente, diversas entidades da federação brasileira não vêm cumprindo com isso.

Por isso e por sua própria constituição, destinada à garantia da ordem jurídica, do regime democrático e da defesa dos interesses sociais e individuais indisponíveis, o Ministério Público ganha especial relevo na garantia do amplo acesso social às informações públicas.

### 3.1.1. Âmbito subjetivo

O âmbito subjetivo de análise do direito à informação pública refere-se aos sujeitos, ativos e passivos, envolvidos no dever de informação pública.

Os sujeitos desse dever à informação pública, materializado pelos mecanismos de disponibilização, transmissão, acesso e difusão, são, por um lado, o Estado (ativo) e, por outro, todas as pessoas (passivas), naturais ou jurídicas.

A concepção de pessoa, para os fins da titularização e exercício do direito à informação pública, é ampla, abrangendo todas as pessoas naturais e jurídicas (naquilo em que haja correspondência), dotadas dos direitos da personalidade.

A sujeição passiva pode ser individual ou coletiva, tendo o indivíduo ou a coletividade um direito fundamental de receber dos meios de comunicação e dos órgãos públicos todas as informações de interesse particular, coletivo ou geral (CF, art. 5º, XXXIII), ressalvados os casos de sigilo legalmente estipulados.

Em outros termos, todas aquelas pessoas aptas a titularizar direitos humanos e fundamentais têm direito ao acesso à informação pública. Todavia, o exercício desse direito é restrito àquelas pessoas que possuam capacidade de fato para tanto.<sup>15</sup>

Por outro lado, a concepção de Estado, como sujeito passivo, também deve ser ampliada, sendo considerado como Administração Pública direta e indireta, bem como “as 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.”<sup>16</sup>

### 3.1.2. Âmbito objetivo

O âmbito objetivo diz respeito ao objeto do direito ao acesso à informação.

Como dito antes, ao conceito de informação pública deve ser dada a maior amplitude possível, que seja tangível ou intangível, com formato de expressão gráfica, sonora e/ou iconográfica, que consiste em um patrimônio público, histórico e cultural, sob a posse do Estado.

A Lei de Acesso à Informação tratou de seu objeto em seu artigo 4º, descrevendo, de forma clara, o que se entende por dados, por informação e suas categorias, sobre seu tratamento e disponibilidade e sobre algumas de suas características (integridade, autenticidade, disponibilidade e primariedade).

Vale registrar que, por tratar-se o acesso à informação pública de direito fundamental difuso, aplicam-se-lhe os princípios de direito material coletivo, notadamente os da máxima amplitude e máxima efetividade, devendo recair sobre as normas que o regulam uma interpretação finalista e mais abrangente possível,

<sup>15</sup> Código Civil Brasileiro, artigos 1º ao 10.

<sup>16</sup> Cf. art. 2º, *caput*, da Lei nº 12.527/11.

elastecendo o conteúdo normativo do vocábulo “informação”, contido no artigo 5º, XXXIII, da CR/88, como bem dispôs o art. 4º, I, da LAI.

Andou bem o legislador ao incluir no conceito de informação os dados processados ou não, contidos em qualquer tipo de meio, suporte ou formato, sobretudo em tempos de digitalização e fluidez da informação.

Seria anacrônico e ilógico restringir-se o conceito de informação pública apenas aos dados processados ou fisicamente armazenados, o que impediria o amplo e facilitado acesso à informação, o qual deve ser a tônica em um regime democrático e transparente, mesmo porque, a digitalização e a intangibilidade das comunicações são da essência da sociedade pós-moderna (modernidade líquida, de Bauman).<sup>17</sup>

Nesse sentido, as normas brasileiras sobre transparência ativa vão ao encontro das internacionais, tudo em benefício do amplo e eficiente exercício da cidadania, na concreção das noções de democracia participativa e controle social.

### 3.2. Transparência passiva

A transparência passiva é o dever que têm as entidades e órgãos públicos tidos como sujeitos ativos do direito à informação pública de responder, de forma eficaz, objetiva e gratuita, a todas às solicitações de informações públicas feitas pelos sujeitos passivos, seja por um indivíduo, seja por uma coletividade.

Por óbvio, existe regramento normativo para o exercício desse dever jurídico estatal, os quais têm relação com as limitações ao direito à informação. Ou seja, desde que atendidos os requisitos mínimos por parte do solicitante da informação, o Estado tem a obrigação de prestá-la, sob pena de responsabilização do agente público.

Conforme a disposição expressa do artigo 5º da LAI, “é dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.”

Na sociedade contemporânea, em que as relações são cada vez mais fluidas e céleres, a informação desponta como uma peça preciosa para o desenvolvimento humano, o que ganha mais destaque em se tratando de administração pública, deontologicamente dirigida à satisfação do interesse público primário, à promoção do bem-estar e da igualdade social.

A livre e universal disponibilização da informação sobre a gestão pública é elemento essencial à democracia e à república, sobretudo num contexto de escassa credibilidade social das instituições públicas e dos representantes políticos.<sup>18</sup>

<sup>17</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.

<sup>18</sup> GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da Informação*. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Almedina, 2003, p. 8.

#### 4. Limites ao direito ao acesso à informação pública

Como quase todos os direitos fundamentais, o direito ao acesso à informação pública não é absoluto, devendo seu exercício ser balizado normativamente, em harmonia constitucional e infraconstitucional sistêmica.

A regra de administração da informação pública, em uma sociedade minimamente democrática, é a transparência. O sigilo é exceção, que deve ser material e formalmente justificado, com base em preceitos normativos a serem interpretados restritivamente.

Nesse sentido, afirma Maria Sylvia Zanella Di Pietro,<sup>19</sup> acrescenta que “a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem”.

Há limitações constitucionais de ordem objetiva e subjetiva, que devem ser levadas a efeitos quando da análise do dever estatal em disponibilizar as informações, ativa ou passivamente.

Essas limitações decorrem do conflito entre os direitos fundamentais: direito ao acesso à informação, segurança pública e privacidade.

Como ensinam Canotilho e Vital Moreira,<sup>20</sup> o choque de direitos fundamentais ocorre quando o exercício de um entra em colisão “(a) com o exercício do mesmo ou de outro direito fundamental por parte de outro titular (conflito de direitos em sentido estrito); (b) com a defesa e proteção de bens da coletividade e do Estado constitucionalmente protegidos (conflito entre direitos e outros bens constitucionais)”.

Nesse caso, entra em cena a utilização da ponderação, da resolução do conflito entre direitos fundamentais no plano axiológico, num exercício hermenêutico de unidade constitucional, concordância prática e proporcionalidade entre as garantias da transparência e as restrições de ordem securitária e íntima.

As limitações subjetivas dizem respeito ao sujeito ativo da relação entre a posse da informação e aquele que tem interesse ao acesso de seu conteúdo.

No Brasil, segundo o artigo 10, *caput* da LAI, a única restrição subjetiva ao acesso à informação é a exigência de identificação do solicitante do conteúdo informacional, desde que essa identificação do requerente não contenha exigências que inviabilizem sua solicitação. (art. 10, § 1º, da LAI)

Essa restrição subjetiva se fundamenta na vedação ao anonimato, contida na cláusula de liberdade de manifestação do pensamento, contida no inciso IV do artigo 5º da CR/88. Isso para que haja um mínimo de controle e preservação de direitos de terceiros contra os abusos na posterior utilização das informações públicas fornecidas.

<sup>19</sup> DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010, p. 70.

<sup>20</sup> CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991, p. 135.

É importante destacar que a Lei nº 12.527/11 não impõe a obrigação de fundamentação do requerimento de informação (art. 10, § 2º), o que representa um grande avanço democrático na administração e fornecimento das informações públicas.

Por outro lado, os limites objetivos se referem ao conteúdo da informação.

De início e por óbvio, a própria solicitação das informações deve especificar o conteúdo desejado, ou seja, o solicitante deve indicar expressamente quais são as informações às quais deseja ter acesso, ainda que lhe seja dispensada a motivação do pedido.

A regra sobre o conteúdo das informações públicas (de interesse individual ou coletivo) é que elas sejam, de fato, universalmente acessíveis, disponíveis a todas as pessoas, de forma facilitada e objetiva, com exceção daquelas que digam respeito à intimidade das pessoas e daquelas cujo segredo seja imprescindível à segurança da sociedade e do próprio Estado, tudo conforme os ditames do artigo 5º, X e XXXIII, da Constituição da República de 1988 e dos artigos 23 a 31 da Lei de Acesso à Informação.

Esse entendimento já foi assentado pelo Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 586.424-ED/RJ,<sup>21</sup> sob a relatoria do Ministro Gilmar Mendes, quando se confirmou a garantia ao direito à ampla e irrestrita divulgação das informações públicas, ressalvadas as informações protegidas por sigilo imprescindível à segurança da sociedade e do Estado, bem como aquelas referentes à intimidade do indivíduo.

As informações tidas como pessoais são aquelas que dizem respeito a uma pessoa natural, identificada ou identificável, e que expõem dados sobre sua personalidade e passíveis de captação, armazenamento, processamento ou transmissão por quaisquer meios de comunicação.

Essas informações pessoais são compostas de dados não sensíveis e sensíveis. Os primeiros, em princípio, pertencem ao domínio público e são suscetíveis de apropriação por qualquer pessoa (por exemplo: nome; estado civil; domicílio; profissão etc.). Os segundos, dizem respeito à privacidade (por exemplo: origem racial; características genéticas; ideologias políticas; crenças religiosas; orientação sexual; patrimônio etc.).

A publicização indevida de dados pessoais não sensíveis, dificilmente, causa algum tipo de violação à vida privada. Todavia, o mesmo pode não ocorrer com os dados sensíveis, fortemente ligados à vida privada e à intimidade das pessoas, o que reclama maior atenção de proteção contra abusos de apropriação, difusão ou utilização.

A restrição à publicidade se limita a informações pessoais que tratem da intimidade, vida privada, honra e imagem, nos termos do artigo 5º, X, da CR/88 e do artigo 31 da LAI.

Segundo os incisos do parágrafo primeiro do artigo 31 da LAI, essas informações pessoais "terão seu acesso restrito, independentemente de classificação de sigilo e

<sup>21</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. 2ª T. RE 586424 ED/RJ. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 24 fev. 2015. DJe de 12 mar. 2015.

pelo prazo máximo de 100 (cem) anos a contar da sua data de produção, a agentes públicos legalmente autorizados e à pessoa a que elas se referirem” e “poderão ter autorizada sua divulgação ou acesso por terceiros diante de previsão legal ou consentimento expresso da pessoa a que elas se referirem.”

Sobre a publicidade e o sigilo das informações pessoais de agentes públicos, é interessantíssima a posição firmada pelo STF no referido julgado, no sentido de que os cargos ou funções públicas por eles ocupados, os órgãos formais de suas lotações e suas remunerações brutas constituem informações de interesse coletivo ou geral, sobretudo em um regime democrático-republicano, em que a transparência na gestão pública é uma das suas bases de sustentação.

A transparência com relação a esses dados não viola a intimidade, a vida privada ou a segurança pessoal e familiar desses agentes. (incisos X e XXXIII do art. 5º da CR/88)

Não há violação à intimidade, vida privada, imagem ou honra desses agentes, porquanto os dados objeto da divulgação dizem respeito a agentes públicos enquanto agentes públicos mesmos ou, na linguagem da própria Constituição, agentes estatais agindo nessa qualidade. (§ 6º do art. 37) A segurança física ou corporal dos agentes públicos ou de seus familiares pode ser fragilizada com essa transparência nominal de informações, mas, esse risco, ínsito às funções públicas, pode ser amenizado pela proibição de revelação de endereço residencial, de CPF e de CI de cada agente.

Nos dizeres do ex-Ministro do STF Ayres Brito no julgamento da Suspensão da Segurança em Agravo Regimental nº 3.902:<sup>22</sup>

(...)

No mais, é o preço que se paga pela opção por uma carreira pública no seio de um Estado republicano. 3. A prevalência do princípio da publicidade administrativa outra coisa não é senão um dos mais altaneiros modos de concretizar a República enquanto forma de governo. Se, por um lado, há um necessário modo republicano de administrar o Estado brasileiro, de outra parte é a cidadania mesma que tem o direito de ver o seu Estado republicanamente administrado. O como se administra a coisa pública a preponderar sobre o quem administra falaria Norberto Bobbio –, e o fato é que esse modo público de gerir a máquina estatal é elemento conceitual da nossa República. O olho e a pálpebra da nossa fisionomia constitucional republicana. 4. A negativa de prevalência do princípio da publicidade administrativa implicaria, no caso, inadmissível situação de grave lesão à ordem pública. 5. Agravos Regimentais desprovidos.

<sup>22</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *SS 3902 AgR-segunda/SP*. Relator: Ministro Ayres Brito. 09 jun. 2011. DJe de 03 out. 2011.

As informações públicas imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado também podem ter acesso restrito. São aquelas informações necessárias à defesa, à soberania nacional ou à integridade do território nacional, bem como aquelas de caráter de negociação estratégica internacional, de estabilidade econômica, financeira, de tecnologia ou saúde (art. 23 da LAI). Todas essas informações repercutem na estabilidade das relações internas e externas de soberanas do Estado, merecendo guarida sigilosa e bem do interesse público.

A LAI tratou, assim, em seu artigo 24, de classificar as informações sigilosas em três categorias, de acordo com o seu conteúdo, e estipulou prazos diferentes para as respectivas restrições de acesso: ultrassecretas (25 anos), secretas (15 anos) e reservadas (5 anos).

Assim como é dever do Estado reger a administração pública de forma transparente, com a aplicação da regra da publicidade das informações, também é dever do Estado controlar o acesso e a divulgação de informações sigilosas produzidas por seus órgãos e entidades, assegurando a sua proteção, conforme disposição do art. 25 da LAI. Essa atividade de controle está regulamentada pelo Decreto nº 7.845/2012.

## **5. Ministério Público e transparência. Defesa do direito ao acesso à informação pública. Combate à corrupção**

O Estado Brasileiro, embora possua quase 200 anos de forma republicana, possui uma democracia ainda jovem, consagrada de forma integral pelo poder constituinte originário em 1988 e que passa por constante e truncado desenvolvimento.

Nos marcantes dizeres de Bresser:<sup>23</sup>

O Estado brasileiro, no início do século XX, era um Estado oligárquico e patrimonial, no seio de uma economia agrícola mercantil e de uma sociedade de classes mal saída do escravismo. Cem anos depois, é hoje um Estado democrático, entre burocrático e gerencial, presidindo sobre uma economia capitalista globalizada e uma sociedade que não é mais principalmente de classes, mas de estratos: uma sociedade pós-industrial.

Vive uma espécie de “esquizofrenia”, por ainda não ter atingido, dentro do processo evolutivo, o desejado Estado Gerencial. Passa, ainda e com vigor, por resquícios de Estado Patrimonialista e com uma burocracia disfuncional (Estado Burocrático), o que serve de incentivo à corrupção.

Apesar de todo o desenvolvimento democrático vivenciado e da evolução normativo a caminho de uma efetiva transparência, o Brasil ainda vive resquícios

<sup>23</sup> BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (Orgs.). *Brasil: um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001, p. 222-259.

de uma cultura do sigilo, pela qual persiste uma tendência de comportamento institucional de não publicização e disponibilização das informações de caráter público, não resguardadas legalmente pelo sigilo.

Isso se agrava mais ainda quando se trata de informações relativas aos recursos públicos, gerando um grande espaço para propagação de condutas corruptas.

Parte desse comportamento se deve ao fato de um pensamento ainda patrimonialista na gestão da coisa pública, tendente à manutenção de certos privilégios privados e manutenção do poder, para a obtenção de vantagens antijurídicas, o que pode ser compreendido na concepção mais ampla de corrupção.

Numa concepção analítica, Garzón Valdés<sup>24</sup> descreve a corrupção como a realização de uma conduta desconforme a uma função e ao correspondente dever funcional, à luz de um sistema normativo relevante, pela qual o agente utiliza-se da função e do poder que dela deriva em prol de interesses outros que não aqueles em favor dos quais a função foi instituída, e que, normalmente, materializam-se em benefícios econômicos.

Além dessas características, Lucas Rocha Furtado acresce um elemento essencial à corrupção, bem pertinente ao tema da transparência: o sigilo.<sup>25</sup> O pacto de sigilo (*omertà*) entre os agentes corruptos, públicos e/ou privados, é da essência da corrupção, realizada obscuramente nas entranhas do poder.

É nesse contexto que a transparência na gestão pública emerge como um pilar essencial à higidez do regime democrático, cabendo ao Estado dar concreção ao dever de publicidade da forma mais eficiente possível.

Aliás, como bem dito por Louis Brandeis, juiz da Suprema Corte dos Estados Unidos da América, “a luz do sol é o melhor detergente”. Em outras palavras, quanto mais transparência, maior é o controle e menor são as chances de corrupção.

As informações públicas são de interesse social, para que o Ministério Público, por sua própria configuração e funções institucionais, constitucionalmente reconhecidas (art. 127 da CR/88), deve atuar para assegurar o direito difuso ao acesso à informação pública. Sem nenhuma dúvida, isso é um instrumento poderoso no combate à corrupção tanto num viés preventivo quanto num viés repressivo.

Aqui, as várias noções de *accountability* ganham especial relevo, justamente por possuírem caráter de controle e prevenção à corrupção, como também por propiciarem elementos de informação suficientes à repressão dos atos de corrupção, especialmente pelo Ministério Público.

<sup>24</sup> VALDÉS, Garzón. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza, 1997.

<sup>25</sup> FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. 1ª ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 41-42.



Andreas Schedler<sup>26</sup> atribui duas conotações ao termo *accountability*. A primeira seria a capacidade de resposta dos governos (*answerability*), ou seja, a capacidade dos agentes públicos oficiais em cumprirem o dever de prestação de contas em relação aos seus atos. A segunda seria a capacidade (*enforcement*) das agências de *accountability* (*accounting agencies*) de impor sanções e perda de poder para aqueles que violaram os deveres públicos.

A concepção de *accountability* é, portanto, bidimensional: capacidade responsiva (*answerability*) e capacidade sancionatória (*enforcement*).

O objetivo do instituto é a materialização do controle do poder estatal, exercido pelos mandatários públicos.

Segundo o mesmo autor, há três formas de prevenção ao abuso do poder público: I) sujeição do poder ao exercício das sanções, II) forçar a justificação dos atos dos governantes e III) obrigação de transparência no exercício do poder.

É evidente que existe clara correlação entre a transparência e a *accountability*,<sup>27</sup> servindo ambas de instrumentos potentes ao controle social e institucional da gestão pública e, assim, como eficaz instrumento de combate à corrupção.

Nessa linha de intelecção, infere-se que os mecanismos sociopolíticos que geram um aumento dos níveis de transparência e *accountability* (responsiva e sancionatória) servem de fatores de inibição aos incentivos à corrupção.

O dever da Administração Pública de disponibilizar informações sobre toda a gestão pública, inclusive aquela chamada de gestão pública fiscal, ganhou maior relevância e cogência com a publicação da Lei Complementar nº 131/2009 (que alterou a Lei de Responsabilidade Fiscal), regulamentada pelo Decreto nº 7.185, e a Lei Federal nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI).

A chamada Transparência na Gestão Fiscal, peça fundamental para o controle social e institucional da gestão de recursos públicos, foi expressamente regulamentada pelo artigo 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que discrimina os seguintes instrumentos: planos; orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; as prestações de contas e o respectivo parecer prévio; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal.

Nesse universo de transparência, ganha relevo o disposto no inciso II do parágrafo primeiro desse artigo 48 da LRF:

<sup>26</sup> SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Ed.). *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

<sup>27</sup> BEZERRA, André Luiz Villagelim. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. 2011. 124f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.

Art. 48. (...)

§ 1º A transparência será assegurada também mediante:

(...)

II - Liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real,<sup>28</sup> de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público; e (Redação dada pela Lei Complementar nº 156, de 2016)

(...)

No artigo 48-A da LRF estão disciplinados os conteúdos informacionais que devem ser disponibilizados universalmente sobre as despesas e receitas públicas, o que significa um importantíssimo avanço rumo à efetividade da transparência na gestão pública e de mecanismo de prevenção à corrupção.

Foi justamente com base nesse ideal que veio a lume a LAI, representando “uma mudança de paradigma em matéria de transparência pública, pois define que o acesso é a regra e o sigilo a exceção. Qualquer pessoa, física ou jurídica, poderá solicitar acesso às informações públicas, isto é, aquelas que não classificadas como sigilosas, conforme procedimento que observará as regras, prazos, instrumentos de controle e recursos previstos.”<sup>29</sup>

Vale ressaltar que a transparência da gestão pública fiscal é obrigatória para todos os entes da federação, inclusive municípios com menos de 10.000 habitantes. A exceção feita pelo art. 8º, § 4º da Lei nº 12.527/2011 se restringe à divulgação, por esses municípios, via internet, das informações exigidas pela LAI, porém, reafirma a regra da publicidade quanto às informações da execução orçamentária e financeira nos termos disciplinados pela LRF.

Diante dessas ideias, surge a participação imprescindível do Ministério Público como executor da garantia do direito fundamental ao acesso à informação, como instrumento de combate à corrupção.

Realizando-se uma simples interpretação literal do artigo 127 da CR/88, já se pode extrair sua vocação institucional ao combate à corrupção, por sua própria natureza jurídica e qualidade de cláusula pétrea. Trata-se de missão ínsita à própria natureza da Instituição.

Sob outro ponto de vista hermenêutico, o teleológico-sistemático, conclui-se que ao Ministério Público, como instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbida da defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos

<sup>28</sup> Regulamentando o tema, o Decreto nº 7.185/2010 define por liberação em tempo real “a disponibilização das informações, em meio eletrônico que possibilite amplo acesso público, até o primeiro dia subsequente à data do registro contábil no respectivo SISTEMA sem prejuízo do desempenho e da preservação das rotinas de segurança operacional necessários ao seu pleno funcionamento.” (art. 2º, § 2º, II)

<sup>29</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1.ª ed. Brasília, 2013, p. 12.

interesses sociais e individuais indisponíveis, cabe a proteção do direito fundamental à informação pública, compreendido na concepção de patrimônio público (sentido amplo), função que, aliás, foi forjada expressamente no art. 129, III, da CR/88.

Por estar revestido da qualidade de cláusula pétrea, o MP possui a missão institucional de servir à defesa dos direitos humanos e fundamentais formadores do bloco de constitucionalidade, entre os quais, num regime republicano-democrático, encontra-se o direito ao acesso à informação pública.

A informação pública e o direito ao seu universal acesso são interesses sociais indissociáveis ao regime democrático e à ordem jurídica, cuja defesa incumbe ao Ministério Público.

Essa função, aliás, pode ser considerada como indispensável à realização da Justiça,<sup>30</sup> entendida como ideal social (art. 3º, I, da CR/88) e não somente como função de poder.

Partindo da já consagrada dicotomia entre Ministério Público demandista e Ministério Público resolutivo, proposta por Marcelo Pedrosa Goulart,<sup>31</sup> o que se apresenta hoje é um quadro de incipiência na atuação preventiva do Ministério Público contra a corrupção, ambiente do qual se destacam a fiscalização e promoção de cumprimento do dever público de transparência.

Nessa toada, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) já expediu diversos atos normativos: Resolução nº 118/2014 (dispõe sobre a Política Nacional de Incentivo à Autocomposição no âmbito do Ministério Público e dá outras providências), Recomendação nº 42/2016 (recomenda a criação de estruturas especializadas no Ministério Público para a otimização do enfrentamento à corrupção, com atribuição cível e criminal) e Resolução nº 179/2017 (regulamenta o § 6º do art. 5º da Lei nº 7.347/1985, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, a tomada do compromisso de ajustamento de conduta).

Tamanha a importância do tema da transparência e de sua fundamentabilidade para a concreção de uma democracia hígida e de bases firmes contra a corrupção, foi ele posicionado em primeiro lugar no projeto de lei de iniciativa popular, PL nº 4.856/2016, liderado pelo Ministério Público Federal, cognominado de “10 Medidas Contra a Corrupção”.<sup>32</sup>

Essa primeira medida “prevenção à corrupção, transparência e proteção à fonte de informação”, visa à transparência, por meio da:

(...) criação da regra de *accountability* e eficiência do Ministério Público e do Poder Judiciário. Trata-se de um gatilho de eficiência.

<sup>30</sup> Justiça considerada como ideal, como princípio fundamental da república e não somente como jurisdição. Acesso judicial e extrajudicial à informação pública.

<sup>31</sup> GOULART, Marcelo Pedrosa. *Ministério Público e democracia* – teoria e práxis. São Paulo: LED, 1998, p. 96.

<sup>32</sup> CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. *Texto integral e movimentação*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

É estabelecido um marco de duração razoável do processo, consistente na duração de dois anos em primeira instância e um ano para cada instância diversa. Os Tribunais e os Ministérios Públicos são orientados a fazer estatísticas sobre a duração do processo em cada órgão e instância, bem como a encaminhar os dados para o CNJ e CNMP, a fim de que esses órgãos possam avaliar as medidas cabíveis, inclusive legislativas, que devam ser propostas, a fim de se alcançar a razoável duração do processo.<sup>33</sup>

A atuação do MP com relação ao direito ao acesso à informação pública, de acordo com as disposições constitucionais e legais (LAI), tem, basicamente, duas dimensões: i) controle interno: implementação e fiscalização do direito ao acesso à informação pública no plano interno da própria Instituição, o que inclui o Ministério Público da União, os Ministérios Públicos dos Estados e até o Conselho Nacional do Ministério Público, ii) controle externo: fiscalizar o cumprimento do dever de transparência por parte dos outros órgãos e entidades públicas que se submetem à LAI.

Essa atividade de controle externo por parte do MP pode ser manifestada em duas perspectivas: preventiva e repressiva.

Um olhar superficial sobre as disposições normativas do art. 127 da Constituição da República de 1988 poderia levar à falácia hermenêutica de que as incumbências outorgadas ao *Parquet* deveriam ser exercidas exclusivamente perante o Poder Judiciário, por se tratar de *instituição permanente essencial à função jurisdicional do Estado*.

Entretanto, essa interpretação literal é restritiva e ineficaz, indo de encontro às finalidades institucionais do moderno Ministério Público e à hermenêutica constitucional sobre direitos e garantias fundamentais, que deve ser ampliativa e maximamente efetiva, como sinaliza o § 2º do art. 5º da CR/88, verdadeira “cláusula geral dos direitos e garantias fundamentais”.

A atuação judicial (preventiva ou repressiva) do MP na promoção da garantia ao direito de acesso à informação, embora seja às vezes necessária, não deve ser a prevalente, sob pena de tornar-se insuficiente e ineficiente, sobretudo por tratar-se de direito fundamental.

Devido às peculiaridades do direito ao acesso à informação, essa atuação ministerial prevalentemente reativa apresenta-se inócua, porquanto incapaz de viabilizar a tempo e modo o conteúdo informacional necessário ao exercício de outros direitos fundamentais, especialmente em relação à participação administrativa. Se muito, o modelo de atuação responsiva do MP propicia apenas a mera promoção de responsabilização do Estado e dos agentes públicos descumpridores do dever

<sup>33</sup> MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

informacional ou medidas compensatórias e indenizatórias pelas eventuais violações sofridas pelos atingidos.

Seja pela natureza jurídica de direito fundamental, seja pelas consequências da má administração das informações, a atividade Ministerial deve assumir um perfil de primazia preventiva e resolutiva nessa missão de fiscalização do cumprimento público do dever de informar.

Para essas tarefas, são de grande utilidade os instrumentos de atuação administrativa, postos a cargo do MP, tais como: audiências públicas; reuniões; recomendações; compromissos de ajustamento de conduta; entre outros.

Exemplo bastante eloquente da atuação preventiva e extrajudicial é a criação e implementação do “Projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros”, cujo objetivo é fomentar a execução, pelos entes públicos municipais mineiros (Poder Executivo e Poder Legislativo), da política pública de acesso à informação, via transparência pública ativa.

Referido projeto de prevenção à improbidade administrativa, levado a cabo de forma pioneira no país pelo MPMG, vem atingindo excelentes resultados, conforme se afere da Tabela 1 a seguir:<sup>34</sup>

<b>Tabela 1 - Municípios aderentes ao Projeto Águas Limpas</b>		
Total de Municípios do Estado Minas Gerais	<b>853</b>	<b>100%</b>
Total de Municípios onde foi implantado o Projeto	<b>538</b>	<b>63,07%</b>
Total de Habitantes atingidos pelo projeto	<b>15.076.254</b>	<b>71,80%</b>
Total de Procedimentos instaurados pelo MPMG	<b>987</b>	<b>100%</b>
Arquivamento por cumprimento	<b>173</b>	<b>17,52%</b>
Total de Municípios que cumpriram o Projeto	<b>47</b>	<b>8,74%</b>
<b>Fonte: Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público de Minas Gerais - CAOPP MPMG</b>		

<sup>34</sup> Dados fornecidos pelo Centro de Apoio Operacional das Promotorias de Defesa do Patrimônio Público - CAOPP do Ministério Público do Estado de Minas Gerais.

De acordo com o último ranking divulgado pela Controladoria-Geral da União,<sup>35</sup> no âmbito do Estado de Minas Gerais, tomado como referência o ano de 2015, na chamada Escala Brasil Transparente, mais de 80% dos 150 municípios mineiros avaliados aparecem com nota entre 0 e 2, em uma escala em que 0 significa que não cumpriu as disposições da LAI e 10 cumpriu satisfatoriamente.

Inicialmente, para viabilizar a colheita de informações sobre o cumprimento das disposições normativas sobre transparência, o Promotor de Justiça, com base no artigo 129, III, da CR/88 e nas disposições da Lei da Ação Civil Pública e demais normas internas ministeriais,<sup>36</sup> deve instaurar os respectivos procedimentos administrativos, um em relação ao Poder Executivo Municipal e outro em relação ao Poder Legislativo.

Dependendo das dimensões estruturais da máquina Administração Pública Municipal, não se descarta a conveniência de instauração de um procedimento administrativo para cada pessoa jurídica componente do organograma estatal.

De uma análise conjunta sobre a LAI e sobre a LRF, o conteúdo mínimo de transparência ativa a ser disponibilizado nos chamados Portais da Transparência dos entes públicos é as disposições específicas contidas nos artigos 48 e 48-A da LRF (instrumentos da gestão fiscal) e no artigo 8º, § 1º, da LAI.

Ambas as leis disciplinaram expressamente um conteúdo mínimo a ser disponibilizado nos Portais da Transparência. São normas de cunho dever-garantia, fixadoras de um mínimo de transparência pública na gestão do bem comum, devendo recair sobre elas a aplicação do princípio interpretativo da máxima efetividade dos direitos materiais coletivos, para que seus efeitos sejam alargados para uma integral proteção do direito difuso ao acesso à informação.

Logo, por serem mínimas as exigências normativas, a boa hermenêutica constitucional recomenda que não encontrem óbices à extensão desse conteúdo normativo, para fazer constar nos róis exemplificativos das obrigações de transparência a exigência de publicidade de informações adicionais, como, por exemplo, o detalhamento de gastos com pessoal, o que é uma decorrência lógica do próprio princípio da transparência ativa.

Por essa razão, a União (Decreto nº 7724/2012) e o Estado de Minas Gerais (Decreto nº 45.969/2012), por exemplo, regulamentaram a disponibilização das informações referentes à folha de pagamento dos servidores públicos, concessão de diárias e outras informações de despesa pública.

Nesse sentido, dispõe o Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios da CGU: “como se vê, o princípio da Transparência Ativa não se esgota no cumprimento do artigo 8º da LAI, mas é um exercício permanente do órgão ou

<sup>35</sup> PANORAMA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS. Disponível em: <[https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=10](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

<sup>36</sup> Art. 1º, incs. II e IV da Resolução Conjunta PGJ CGMP nº 7/2016.

entidade pública de avaliação das informações que possam ser de interesse coletivo e que, portanto, deverão ser objeto de divulgação.”<sup>37</sup>

No bojo desses procedimentos, o membro ministerial deverá realizar todo o tipo de diligências necessárias para a aferição do escorreito cumprimento das normativas da LAI sobre a transparência na gestão pública e para a respectiva correção de eventuais ilegalidades detectadas.

Para a constatação do cumprimento do dever legal de transparência, a diligência que apresenta o maior grau de eficiência é a requisição de informações (artigo 26, I, b, da Lei Orgânica Nacional do Ministério Público), por meio da qual o membro do *Parquet* veiculará verdadeira ordem de fornecimento de documentos que relatem o cumprimento (ou não) do dever de transparência contido na LAI.

De posse dessas informações requisitadas, caso seja detectada alguma irregularidade, cabe ao Promotor de Justiça a priorização da tentativa de resolução extrajudicial dessas questões, em exercício de atividade resolutiva.

Essa solução pode ser atingida por meio de uma reunião com o gestor público, com a finalidade de apontamento das ilegalidades e a sugestão da respectiva adequação das condutas aos ditames da lei, o que pode ser feito por meio de recomendação.

A recomendação, cuja natureza jurídica é de ato administrativo, tem fundamento de validade no art. 129, II, da CR/88 e art. 27, IV, da Lei nº 8.625/93 (Lei Orgânica Nacional do Ministério Público) e na nova Resolução expedida pelo Conselho Nacional do Ministério Público, número 164, de 28 de março de 2017.

Em simples termos, a recomendação pode veicular um conteúdo positivo (fazer algo ou suprir alguma omissão) ou negativo (não mais fazer algo). Não obstante essa dualidade de conteúdo, são inegáveis os seus efeitos indiretos, tais como: a) influenciar juridicamente as ações e/ou omissões do agente recomendado; b) agir de forma psicológica na etapa precedente à ação e/ou omissão do destinatário; c) obrigar o destinatário a se manifestar; d) acaso atendida, gera o reconhecimento implícito da inadequação da conduta atestada e soluciona, extrajudicialmente, a ilegalidade; e) quando não acatada, serve de indicador do elemento subjetivo do agente para sua eventual responsabilização civil e/ou criminal; f) serve de instrumento de direcionamento da atuação institucional do próprio Ministério Público.

Nesta linha de ideias, assim dispõe a Resolução nº 164/2017 do CNMP:<sup>38</sup>

Art. 1º A recomendação é instrumento de atuação extrajudicial do Ministério Público por intermédio do qual este expõe, em ato formal, razões fáticas e jurídicas sobre determinada questão, com o objetivo de persuadir o destinatário a praticar ou deixar de praticar

<sup>37</sup> CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª ed. Brasília/2013, p. 15.

<sup>38</sup> CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

determinados atos em benefício da melhoria dos serviços públicos e de relevância pública ou do respeito aos interesses, direitos e bens defendidos pela instituição, atuando, assim, como instrumento de prevenção de responsabilidades ou correção de condutas.

Parágrafo único. Por depender do convencimento decorrente de sua fundamentação para ser atendida e, assim, alcançar sua plena eficácia, a recomendação não tem caráter coercitivo.

No caso concreto, sobre o dever de transparência na gestão pública, servirá para diagnosticar as ilicitudes e persuadir o destinatário a realizar ações prognósticas para a correção dos ilícitos, visando à integral implementação desse ônus contido na Carta Maior e na Lei de Acesso à Informação, o que redundará em fator eficaz de combate à corrupção, por desvelar a atividade administrativa e torná-la acessível à coletividade para o exercício da cidadania.

Além disso, a cientificação do agente público sobre a ocorrência das ilicitudes detectadas, a recomendação tem o papel importantíssimo de assinalar o elemento subjetivo do agente recomendado, em eventual caso de configuração de improbidade administrativa, o que é peça probatória fundamental para propensa condenação.

Por não depender da vontade do agente para sua expedição e por não lhe impor nenhuma medida cominatória (ausência de caráter coercitivo), o uso da recomendação torna-se mais célere do que o TAC para os fins preventivos e ainda delimita, de forma inicial, o elemento subjetivo do agente.

Uma boa prática para potencializar o uso das recomendações e de não banalizar o instituto é expedi-las nos momentos de transição de mandatos executivos ou parlamentares. Isso tem o condão de promover uma “reinauguração da ordem jurídica”, servindo a recomendação de instrumento de apontamento das ilicitudes já praticadas pelos gestores anteriores e sugerir as respectivas medidas de correção para a nova gestão.

Ao final do prazo estipulado para o cumprimento da recomendação, se ainda persistirem as ilegalidades, mas não configurado materialmente um ato de improbidade administrativa, surge a possibilidade de resolução por meio do compromisso de ajustamento de conduta.

Caso seja constatada a improbidade administrativa, pelo princípio da legalidade e da indisponibilidade dos direitos fundamentais afetados (direito ao acesso à informação e direito à proba administração do patrimônio público), não resta outra alternativa ao membro ministerial a não ser o ajuizamento de Ação Civil Pública com pedido de obrigação de fazer (cumprimento do dever de transparência, em sua máxima amplitude) e da Ação de Improbidade Administrativa, por violação aos princípios administrativos (art. 11 da Lei nº 8.429/92 e art. 32 da LAI).<sup>39</sup>

<sup>39</sup> Não se descarta a possibilidade de exercício de ambas as pretensões em uma mesma Ação Civil Pública, desde que, no caso concreto, seja a opção mais adequada.



Ainda no rumo sequencial de ideias de uma atuação resolutiva sobre o direito ao acesso à informação, surge a opção do compromisso de ajustamento de conduta, instrumentalizado por meio do termo (TAC), mecanismo acrescido de cunho cominatório/coercitivo.

Previsto no artigo 5º, § 6º, da Lei nº 7.347/1985, possui natureza jurídica material de submissão<sup>40</sup> e, no espectro processual, de título executivo extrajudicial. (art. 784, IV, do Código de Processo Civil)

O TAC, geralmente, demanda mais tempo para ser firmado, justamente por depender da vontade do compromissário, do reconhecimento da ilicitude e ainda lhe impor multa cominatória em caso de inadimplemento das obrigações assumidas. Essas dificuldades negociais se apresentam, especialmente, em casos de corrupção, nos quais o domínio privado ou má gestão das informações que deveriam ser publicizadas é da essência desses ilícitos.

Ainda que o ilícito já tenha se configurado, mas, não constatada, materialmente, a improbidade administrativa, é possível o uso do TAC, para estipular, no mínimo, a cessação do ilícito (obrigação de não fazer, com caráter repressivo e preventivo), sua correção (obrigação de fazer), bem como o ressarcimento integral dos danos porventura causados.<sup>41</sup>

Vale o registro de que embora incipiente, já existe um movimento doutrinário e normativo<sup>42</sup> sobre a possibilidade de utilização do compromisso de ajustamento de conduta em casos de improbidade administrativa, o que poderia ser aplicado às hipóteses de administração ilícita das informações públicas.<sup>43</sup>

Assim como a recomendação, entre outras valências, TAC serve de delineador do elemento subjetivo do agente, cuja produção probatória em casos de improbidade administrativa é tarefa difícil, sobretudo pela forçosa exigência jurisprudencial para condenação.

Da mesma forma que a recomendação, descumpridas as obrigações assumidas no TAC, no prazo determinado, caberá agora ao Promotor de Justiça recorrer ao Poder Judiciário para exigir o cumprimento dessas obrigações, multa cominatória decorrente da mora do agente público obrigado, bem como a responsabilização por ato de improbidade administrativa.

Aliás, tamanha a importância do tema e a exigência de efetividade em sua proteção, bem como de responsabilização dos agentes descumpridores desse ônus público, a LAI inovou no microsistema de combate à corrupção, por meio

<sup>40</sup> Há quem entenda tratar-se de negócio jurídico da Administração, vide RODRIGUES, Geisa de Assis. In: Reflexões sobre a atuação extrajudicial do Ministério Público: inquérito civil público, compromisso de ajustamento de conduta e recomendação legal. *Temas atuais do Ministério Público*, p. 336, 2017.

<sup>41</sup> RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011, p. 110.

<sup>42</sup> Resolução nº 179/2017 do CNMP e Resolução nº 3/2017 do CSMP MPMG.

<sup>43</sup> Entre outros fatores, pela ausência de previsão normativa de parâmetros básicos, por ora e seguindo o pensamento de Emerson Garcia, somos contrários à utilização de TAC em casos de improbidade administrativa para aplicação das sanções previstas no art. 12 da LIA.

de hermenêutica do diálogo de fontes, com a tipificação de sete novas conditas qualificáveis como ato de improbidade administrativa, todas referentes à violação do dever público de transparência.

Num estudo específico sobre a judicialização do acesso à informação, Anderson Batista de Souza<sup>44</sup> apurou que, nos Tribunais Superiores, entre os anos de 2009 e 2015 (até maio), havia apenas vinte casos julgados no Supremo Tribunal Federal<sup>45</sup> e cinco casos julgados no Superior Tribunal de Justiça<sup>46</sup> envolvendo o direito de acesso à informação pública, sendo que o maior número de demandas se refere à publicidade nominal de remuneração de agentes públicos.

Esse baixo quantitativo de demandas para a efetivação do direito ao acesso à informação demonstra que, embora haja enorme potencial de efetivação desse direito, o exercício jurisdicional das pretensões afetas à transparência pública ainda é irrisório.

Seja por ausência de informações sobre os direitos fundamentais, sobretudo das camadas menos afortunadas educacionalmente da população, seja por uma descrença no funcionamento transparente das instituições, o exercício do direito ao acesso às informações públicas ainda é pouco explorado no Brasil.

Não obstante, já se pode observar a incipiência de um movimento de controle e fiscalização do patrimônio público, sobretudo pelo acesso à informação, por parte de associações civis, com resultados consideráveis, ao menos no que diz respeito à publicização das informações referentes às contas públicas. Atualmente, existem mais de 500 entidades da sociedade civil destinadas ao controle da administração pública e, por sua vez, ao combate da corrupção,<sup>47</sup> das quais se destacam: Transparência Brasil; Instituto Não Aceito Corrupção; Observatório Social do Brasil; Fórum de Combate à Corrupção - FOCCO.

Esse movimento coletivo de mobilização social em prol da implementação da transparência na gestão pública é importantíssimo, em dupla dimensão: num viés positivo, traz à evidência a efetivação de uma democracia realmente participativa, por meio do controle da transparência na gestão pública; num viés negativo, gera efeitos preventivos gerais, no sentido de evitar que o sigilo no trato das informações públicas seja a regra, como outrora ocorria em nossa república, compelindo, assim, os agentes públicos à escorreita observância dos preceitos constitucionais e da LAI.

<sup>44</sup> SOUZA, Anderson Barbosa. Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública, Improbidade Administrativa e os desafios do Ministério Público. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília. CNMP, n. 5, 2015.

<sup>45</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. RCL 17091-RJ; RCL 14740-DF; MS 31580-DF; MS 31490-DF; RE 766390-DF; AO 1823-MG; AO 2143-RS; SS 4764-DF; MS 32020-DF; SL 689-DF; RCL 15350-PR; SS 4723-DF; RCL 14733-RS; RCL 14530-RJ; MS 31659-DF; RCL 14739-RS; SS 4661-DF; SL 630-RS; SL 623-DF; SS 3902-SP.

<sup>46</sup> BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. MS 16903-DF; MS 20895-DF; MS 16179-DF; MS 18847-DF e RMS 46171-MG.

<sup>47</sup> Na categoria "Civismo", são 284 entidades; na categoria "Defesa dos Direitos Civis", são 287; na categoria "Prevenção ao Crime", são 128 e na categoria Promoção da Participação Social e Política, são 482. Disponível em: <<http://www.ongsbrasil.com.br/default.asp?Pag=40&TipoONG=19&Origem=ONGs-de-Outras-Formas-de-Desenvolvimento-e-Defesa-de-Direitos>>. Acesso em: 08 set. 2018.

## 6. Conclusão

Ante todo o exposto, pode-se concluir que, em um regime democrático, em que se respeitam os mais caros direitos humanos e fundamentais, o direito à informação pública serve de fundação à própria ideia de democracia, devendo o Estado garantir os meios eficazes de acesso aos dados de interesse pessoal, coletivo ou geral, que estejam em seu poder ou à sua disposição.

Sob esse foco de análise, trata-se de direito fundamental difuso, decorrente dos princípios democrático, republicano e da transparência; para o que, o Ministério Público, por sua própria configuração constitucional, possui aptidão e o dever-poder, traduzido em função institucional, de realização eficiente da proteção do direito à informação pública, seja em âmbito interno, seja em âmbito externo, nos termos dos preceitos traçados pela Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação - LAI).

A transparência na gestão pública serve de potente desincentivo à corrupção, na medida em que os atos ilícitos de abuso de poder público para obtenção de finalidade particular costumam ocorrer em ambientes opacos, nos quais se opera o sigilo sobre as transações promíscuas entre o ambiente público e o privado, em detrimento do interesse coletivo.

A atuação do MP com relação ao direito ao acesso à informação pública se manifesta em ações de controle interno (promoção do direito ao acesso à informação pública no plano interno da própria Instituição) e externo (fiscalização do cumprimento do dever de transparência por parte dos outros órgãos e entidades públicas que se submetem à LAI).

Essa atividade serve de fortíssimo instrumento de combate à corrupção, tanto por uma perspectiva preventiva (controle da juridicidade na gestão pública), quanto por uma perspectiva repressiva (obtenção de informações que viabilizem a responsabilização por ilícitos).

Devido à natureza jurídica de direito fundamental e às consequências da má gestão das informações públicas, a atividade Ministerial deve assumir um perfil de primazia preventiva e resolutive, no mister de fiscalização do cumprimento público do dever de informar.

Um grande exemplo de eficiência no cumprimento da missão de garantia do direito ao acesso à informação pública é o “Projeto Águas Limpas: Efetividade da Lei de Acesso à Informação nos Municípios Mineiros”, levado a efeito pelo Ministério Público do Estado de Minas Gerais e que vem obtendo excelentes resultados empiricamente comprovados.

Por essa atuação preventiva e colaborativa com outras funções de Poder e com a própria coletividade, o Ministério Público tende a lograr a efetiva proteção do direito ao acesso à informação pública, seu amplo acesso e efetivo cumprimento das normas de transparência, servindo, assim, de eficiente instrumento de combate à corrupção e de firmamento prático da ideia de democracia participativa.

## Referências

- ARENDDT, H. *A condição humana*. 10ª ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.
- BATISTA, Carmem Lúcia. *Informação pública: entre o acesso e a apropriação social*. Dissertação (Mestrado em Ciência da Informação) – Instituto de Psicologia, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2010.
- BAUMAN, Zygmunt. *Modernidade líquida*. Tradução Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora, 2001.
- BEZERRA, André Luiz Villagelim. *Governança no setor público: a aderência dos relatórios de gestão do Poder Executivo municipal aos princípios e padrões de boas práticas de governança*. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis). Faculdade de Administração e Finanças, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.
- BONAVIDES, Paulo. *Curso de direito constitucional*. 18ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.
- BRAMAN, Sandra. Defining information: an approach for policymakers. *Telecommunications Policy*, v. 13, 1989.
- BRASIL. *Código Civil Brasileiro*. Brasília: Senado Federal, 2017.
- \_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília: Senado Federal, 2016.
- \_\_\_\_\_. *Lei nº 12.527/11*. Regula o acesso à informação. 18 nov. 2011.
- \_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *MS 16903-DF; MS 20895-DF; MS 16179-DF; MS 18847-DF e RMS 46171-MG*.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. 2ª T. *RE 586424 ED/RJ*. Relator: Ministro Gilmar Mendes. 24 fev. 2015. DJe de 12 mar. 2015.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. Pleno. *SS 3902 AgR-segundo/SP*. Relator: Ministro Ayres Brito. 09 jun. 2011. DJe de 03 out. 2011.
- \_\_\_\_\_. Supremo Tribunal Federal. *RCL 17091-RJ; RCL 14740-DF; MS 31580-DF; MS 31490-DF; RE 766390-DF; AO 1823-MG; AO 2143-RS; SS 4764-DF; MS 32020-DF; SL 689-DF; RCL 15350-PR; SS 4723-DF; RCL 14733-RS; RCL 14530-RJ; MS 31659-DF; RCL 14739-RS; SS 4661-DF; SL 630-RS; SL 623-DF; SS 3902-SP*.
- BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do Estado Patrimonial ao Gerencial. In: PINHEIRO; WILHEIM; SACHS (Orgs.). *Brasil: um Século de Transformações*. São Paulo: Cia. das Letras, 2001.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS FEDERAIS. *Texto integral e movimentação*. Disponível em: <<http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>>. Acesso em: 09 jul. 2018.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. *Fundamentos da constituição*. Coimbra: Coimbra, 1991.

CONSELHO NACIONAL DO MINISTÉRIO PÚBLICO. *Resolução nº 164, de 28 de março de 2017*. Disponível em: <<http://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resolu%C3%A7%C3%A3o-164.pdf>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO. *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios*. Secretaria de Prevenção da Corrupção e Informações Estratégicas. 1ª ed. Brasília, 2013.

\_\_\_\_\_. PANORAMA DOS GOVERNOS MUNICIPAIS. Disponível em: <[https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id\\_relatorio=10](https://relatorios.cgu.gov.br/Visualizador.aspx?id_relatorio=10)>. Acesso em: 10 jul. 2018.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *Elementos de teoria do estado*. São Paulo: Saraiva, 2012.

DARBISHIRE, Helen. Normativa y realidad europea en el acceso a la información: la evolución del derecho de acceso a la información y su relevancia para España. El papel del Derecho de la Información en la Sociedad del Conocimiento. *El derecho de acceso a la información pública*. Madrid, Universidad Complutense de Madrid, 2008.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. *Declaração Universal dos Direitos Humanos* (artigo 19). Pela Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção (artigos 10 e 13), pela Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão (item 4) e pelo Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos (artigo 19).

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 23ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

FURTADO, Lucas Rocha. *As raízes da corrupção no Brasil: estudos de caso e lições para o futuro*. 1ª ed. 1ª reimp. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

GARZÓN, Valdés. In: LAPORTA, Francisco J.; ÁLVAREZ, Silvina (Eds.). *La corrupción política*. Madrid: Alianza, 1997.

GONÇALVES, Maria Eduarda. *Direito da Informação*. Novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Almedina, 2003.

GOULART, Marcelo Pedroso. *Ministério Público e democracia – teoria e práxis*. São Paulo: LED, 1998.

MAIOLINO, Eurico Zecchin. *Representação e responsabilidade política: accountability na democracia*. Tese (Doutorado em Direito do Estado) – Faculdade de Direito, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. DOI: 10.11606/T.2.2015.tde-06112015-155005. Acesso em: 12 jan. 2018.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. *Transparência administrativa: publicidade, motivação e participação popular*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *As dez medidas contra a corrupção*. Disponível em: <<http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>>. Acesso em: 09 jul. 2018.

PASOLD, Cesar Luiz. *Concepção para o estado contemporâneo: Síntese*. Disponível em: <<http://www.buscalegis.ufsc.br/revistas/files/anexos/32816-40672-1-PB.pdf>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

RODRIGUES, Geisa de Assis. *Ação civil pública e termo de ajustamento de conduta*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2011.

SCHEDLER, Andréas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTNER, Marc F. (Eds.). *The self-Restraining State. Power and Accountability in new democracies*. Boulder and London: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SETZER, Waldemar W. *Dado, Informação, Conhecimento e Competência*. Disponível em: <<https://www.ime.usp.br/~vwsetzer/datagrama.html#Autor>>. Acesso em: 3 jun. 2018.

SILVA, José Afonso. *Curso de direito constitucional positivo*. São Paulo: Malheiros, 2014.

SITE ONGS BRASIL. *Promoção da participação social e política*. Disponível em: <<http://www.ongsbrasil.com.br/default.asp?Pag=40&TipoONG=19&Origem=ONGs-de-Outras-Formas-de-Desenvolvimento-e-Defesa-de-Direitos>>. Acesso em: 08 set. 2018.

SOUZA, Anderson Barbosa. Direito Fundamental de Acesso à Informação Pública, Improbidade Administrativa e os desafios do Ministério Público. *Revista do Conselho Nacional do Ministério Público: improbidade administrativa/Conselho Nacional do Ministério Público*. Brasília. CNMP, n. 5, 2015.