

**A TIPIFICAÇÃO E O SANCIONAMENTO DE ILÍCITOS DE AGENTES PÚBLICOS E TERCEIROS NA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO PÚBLICA E NA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA**

*José Roberto Pimenta Oliveira*

Mestre e Doutor em Direito do Estado pela PUC/SP; Professor Assistente-Mestre do Curso de Graduação e Professor do Curso de Pós-Graduação em Direito da PUC/SP (Núcleo Direito Administrativo); Diretor Acadêmico do IBEFP; Diretor do Idap; Membro do IBDA; Procurador da República do Estado de São Paulo

**Introdução. 1. Aspectos essenciais do direito à informação pública no regime da Lei nº 12.527/2011. 2. Sistemas de responsabilidade de agentes públicos no Direito brasileiro: a improbidade administrativa. 3. A Lei nº 12.527/2011 e o tratamento conferido ao poder punitivo do Estado. 4. Breve estudo da interação entre a Lei nº 12.527/2011 e a Lei nº 8.429/1992 (Improbidade Administrativa). 4.1. Abrangência da responsabilidade na Lei nº 12.527/2011 e na Lei nº 8.429/1992. 4.2. Tipificação na Lei nº 12.527/2011 e na Lei nº 8.429/1992. 4.2.1. A tipificação do inc. I do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 4.2.2. A tipificação do inc. II do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 4.2.3. A tipificação do inc. III do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 4.2.4. A tipificação do inc. IV do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 4.2.5. A tipificação do inc. V do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 4.2.6. A tipificação do inc. VI do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 4.2.7. A tipificação do inc. VII do art. 32 da Lei nº 12.527/2011. 5. Sanções pela prática de ato de improbidade administrativa. Conclusões. Referências.**

**INTRODUÇÃO**

O presente estudo científico dedica-se a abordar as normas legais atinentes ao poder punitivo do Estado no âmbito da Lei nº 12.527/2011 como instrumento de fortalecimento da efetividade do regime legal de transparência nela estabelecido, com o objetivo de contribuir para a adequada interpretação e aplicação dos dispositivos sancionatórios da lei, que constitui um inegável avanço institucional na realização do Estado Democrático de Direito no Brasil.

Por imposição do paradigma normativo de Estado Democrático (art. 1º, *caput*), fundado na cidadania e na dignidade da pessoa humana, a CF/1988 assegurou aos brasileiros e estrangeiros residentes no País o direito fundamental de informação (art. 5º, inc. XXXIII) ao mesmo tempo que expressamente submeteu o exercício da função administrativa do Estado ao princípio geral da publicidade (art. 37, *caput*). Derivada da EC nº 19/1998, a norma constitucional expressa outorga aos “usuários” da Administração Pública o direito de acesso a registros administrativos e à

informação sobre atos de governo (art. 37, § 3º, inc. II). No plano constitucional, esses deveres e direitos são limitados pelo sigilo de informações imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado (art. 5º, inc. XXXIII, *in fine*) e pela tutela da intimidade, vida privada, honra e imagem das pessoas (art. 5º, inc. X, c/c art. 37, § 3º, inc. II).

O Direito Administrativo pátrio atravessou na matéria uma lenta evolução, e, em rigor, a promulgação da lei é sobretudo reflexo de pressão da comunidade internacional nos esforços dirigidos no combate à corrupção – formalizados em diversos atos jurídicos internacionais, destacadamente a Convenção Interamericana contra a Corrupção (promulgada no Brasil pelo Dec. nº 4.410/2002) e a Convenção Internacional contra a Corrupção (promulgada no Brasil pelo Dec. nº 5.687/2006) –, pressão somada a uma crescente demanda interna de participação política da sociedade no Estado, redundando na positivação do novo marco legal.

Nesses 25 anos de vigência da CF/1988, é possível mencionar algumas leis que, no conjunto da obra legislativa, marcam a renovação do Direito Administrativo com vistas a conferir maior aplicabilidade aos princípios constitucionais que limitam a ação do Poder Público. Podemos citar: a Lei nº 8.429/1992, que trata da tipificação e sancionamento da prática de atos de improbidade administrativa; a Lei nº 9.784/1999, que trata da lei geral do processo administrativo federal; a Lei Complementar nº 101/2000, que trouxe normas de Direito Financeiro objetivando fortalecer a responsabilidade fiscal; a Lei nº 12.527/2011, que regulou o direito de informação pública, com normas sancionatórias a seguir tratadas, densificando o princípio da transparência na Administração Pública; a Lei nº 12.813/2013, que recentemente regulou o conflito de interesses no âmbito da Administração Federal; mais recentemente, a Lei nº 12.846/2013, que dispõe sobre as responsabilizações administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

A Lei nº 12.527/2011 é um dos pontos culminantes deste processo de evolução jurídico-institucional e não sem razão faz expressa remissão à Lei nº 8.429/1992, no seu Capítulo V, ao disciplinar o tema da responsabilidade decorrente de inobservância do regime legal.

É que os valores transparência e probidade se retroalimentam. Probidade pressupõe e impõe transparência na gestão pública, a ponto de a Lei nº 8.429/1992 tipificar como ato de improbidade “negar publicidade aos atos oficiais” (cf. art. 11, inc. IV) quando enumera a improbidade demarcada pela ofensa aos princípios da legalidade, da honestidade, da imparcialidade e da lealdade às instituições. Transparência igualmente se vincula à probidade, já que a ampla publicidade da ação do Poder Público é relevante fator de proteção e realização de princípios ético-jurídicos. Daí que, na Lei nº 12.527/2011, o descumprimento dos deveres jurídicos dos agentes públicos remete à responsabilidade por ato de improbidade administrativa (cf. art. 32, § 2º).

É necessário registrar que o presente estudo não encerra uma abordagem exauriente do tema. Em apenas dois anos de vigência da Lei nº 12.527/2011, qualquer análise deve ser cuidadosa e não pode desconsiderar o modo como a lei foi e está sendo implementada pela Administração Pública, resultados e dificuldades ocorrentes. De outro lado, mesmo já passados 20 anos, a Lei de Improbidade Administrativa ainda encerra inúmeras controvérsias não resolvidas. Isso conduz a redobrar o cuidado na análise científico-dogmática, sobretudo quando está em foco a interação entre as duas obras legislativas.

### 1. ASPECTOS ESSENCIAIS DO DIREITO À INFORMAÇÃO PÚBLICA NO REGIME DA LEI Nº 12.527/2011

Há muito se reclama um detalhamento de princípios e regras que venham a conformar o direito fundamental de informação, tal como plasmado na CF/1988. Em consonância com diversos ordenamentos estrangeiros, a Lei nº 12.527/2011 busca oferecer uma sistematização adequada do tratamento normativo da matéria.

A Lei nº 12.527/2011 não titubeia na discriminação do aspecto pessoal da norma. Em seu art. 1º, parágrafo único, estipulam-se quais órgãos e entidades públicos ou governamentais estão sujeitos à sua observância. Em primeira linha, estão todos os órgãos da Administração direta dos Poderes Executivo, Legislativo, Judiciário, com relevante referência ao Tribunal de Contas e Ministério Público, bem como todas as entidades componentes da Administração indireta, inclusive