

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ISSN 2595-5667

The background of the cover is a photograph of the National Congress of Brazil (Câmara dos Deputados) building in Brasília. The building is characterized by its modern architecture, featuring two tall, narrow towers and a large, curved, white structure. The scene is captured during the day, with a clear sky and some vehicles visible in the foreground.

# **REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**ANO Nº 03 – VOLUME Nº 01 – EDIÇÃO Nº 02 - JUL/DEZ 2018**

**ISSN 2595-5667**

**Rio de Janeiro,  
2018.**

# REVISTA DE DIREITO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

## LAW JOURNAL OF PUBLIC ADMINISTRATION

### Conselho Editorial:

- Sr. Alexander Espinosa Rausseo, Universidad Central de Venezuela, Venezuela  
Sra. Maria de Los Angeles Fernandez Scagliusi, Universidad de Sevilla, Sevilha, Espanha.  
Sr. Luis Guillermo Palacios Sanabria, Universidad Austral de Chile (UACH), Valdivia, Chile.  
Sr. Mustafa Avci, University of Anadolu, Turquia  
Sr. Adilson Abreu Dallari, Pontificia Universidade Católica, PUC/SP, Brasil.  
Sr. Alexandre Veronese, Universidade de Brasília, UNB, Brasil.  
Sr. Carlos Ari Sundfeld, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, Brasil.  
Sra. Cristiana Fortini, Universidade Federal de Minas Gerais, UFMG, Brasil.  
Sr. Daniel Wunder Hachem, Universidade Federal do Paraná, UFPR, Brasil.  
Sra. Isa Filipa António, Universidade do Minho, Braga, Portugal, Portugal  
Sra. Maria Sylvia Zanella di Pietro, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sra Marina Rúbia Mendonça Lôbo, Pontificia Universidade Católica de Goiás, Goiás, Brasil.  
Monica Sousa, Universidade Federal do Maranhão  
Sr. Paulo Ricardo Schier, Complexo de Ensino Superior do Brasil LTDA, UNIBRASIL, Brasil.  
Sr. Vladimir França, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, UFRN, Brasil.  
Sr. Thiago Marrara, Universidade de São Paulo, USP, Brasil.  
Sr. Wilson Levy Braga da Silva Neto, Universidade Nove de Julho, UNINOVE, Brasil.

### Avaliadores:

- |   |  |
|---|--|
| Prof. Alexandre Santos de Aragão, UERJ. | Prof. Phillip França, PUC-RJ.          |
| Sr. Bruno Santos Cunha, USP.            | Sr. Márcio Felipe da Cunha, UFF.       |
| Sr. Ciro Galvão, USP.                   | Sra. Marina Rúbia de Carvalho, PUC-GO. |
| Prof. Henrique Cardoso, UFS.            | Sandro Alves Simões, CESUPA.           |
| Prof. Irene Nohara, Mackenzie.          | Victor Aguiar Jardim de Amorim, IDP.   |
| Prof. Jamir Ribeiro, UFJF.              | Wilson Braga da Silva Neto, UNINOVE.   |

### Diagramação e Layout:

Prof. Dr. Emerson Affonso da Costa Moura, UFRRJ.

# SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO .....	005
Emerson Affonso da Costa Moura	
OS INFLUXOS DO CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015 NO PROCESSO ADMINISTRATIVO BRASILEIRO: O DEVER DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA OBSERVAR PRECEDENTES VINCULANTES .....	006
Ingrid Bispo dos Santos	
GESTÃO DO JUDICIÁRIO E GESTÃO DA QUALIDADE: UMA QUESTÃO DE PRINCÍPIOS. 063	
José Paiva, Alex Pizzio	
DESTINAÇÃO DE TERRAS PÚBLICAS NA AMAZÔNIA: DISCRICIONARIEDADE ENTRE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA E CRIAÇÃO DE UNIDADES DE CONSERVAÇÃO NUMA ÁREA SOB PRESSÃO AGROPECUÁRIA .....	095
Ronaldo Pereira Santos, Neuton Alves de Lima	
ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES SOCIAIS NA ADMINISTRAÇÃO DOS SERVIÇOS DE SAÚDE: EFICIÊNCIA E SEU INSTRUMENTO DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO FUNDAMENTAL A SAÚDE .....	119
Laura Jane Ribeiro Garbini Both, André Rodrigues Meneses	
A CONTRIBUIÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS NO COMBATE À CORRUPÇÃO: EVOLUÇÃO NORMATIVA E PERSPECTIVA INTERNACIONAL .....	135
Monica Sousa, Alex Bruno Canela Vilela	
O PRINCÍPIO DA PROTEÇÃO DA CONFIANÇA COMO OBSTÁCULO À ANULAÇÃO DE ATOS ADMINISTRATIVOS .....	161
Marina Rúbia Mendonça Lôbo de Carvalho, Andressa Guimarães Freire	
O POVO COMO FISCAL DA LEI: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE POPULAR DOS ATOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA .....	190
Vanessa Oliveira de Queiroz	
COMPLIANCE NAS EMPRESAS ESTATAIS: APLICAÇÃO DA LEI 13.303/2016 .....	221
Luiza Cadar Almeida Machado Rabelo	
O PACTO FEDERATIVO E ECONOMIA SOCIAL E SOLIDÁRIA NO BRASIL .....	240
José Francisco Siqueira Neto, Daniel Francisco Nagao Menezes	

**O POVO COMO FISCAL DA LEI: A IMPORTÂNCIA DO ACESSO À  
INFORMAÇÃO PARA O CONTROLE POPULAR DOS ATOS DA  
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.**

**PEOPLE AS PROSECUTOR: THE IMPORTANCE OF ACCESS TO  
INFORMATION FOR THE POPULAR CONTROL OF PUBLIC ADMINISTRATION  
ACTS**

**VANESSA OLIVEIRA DE QUEIROZ**

*Mestre em Direito Internacional pela Universidade do  
Estado do Rio de Janeiro. Advogada e consultora  
jurídica na Banca Pontes Queiroz Advogados  
Associados*

**RESUMO:** Este artigo discute o papel do acesso à informação para o exercício do controle popular sobre a atuação dos agentes públicos. O contexto do debate é a reedição em massa, nos últimos anos, de condutas criminosas, além de atos de improbidade administrativa, por pessoas investidas em cargos públicos ou no exercício de funções públicas na estrutura da Administração brasileira. Essas pessoas buscam a satisfação de interesses pessoais, e não de finalidades públicas, do que resultam danos ao erário e o enriquecimento ilícito. Assim, propõe-se o fomento a uma narrativa de ressignificação do poder popular para fins de vigilância sobre os atos praticados pelos agentes públicos de modo a contribuir para a prevenção e o combate às práticas ilegais. Demonstra-se, nesse contexto, a dependência do exercício do controle social em relação à efetivação do direito de acesso à informação.

**PALAVRAS-CHAVES:** controle popular; direito à informação; transparência; publicidade; prestação de contas.

**ABSTRACT:** This paper discusses the role of access to information for the exercise of popular control over the performance of public agents. The context of the debate is the mass re-enactment, in recent years, of criminal conduct, besides acts of administrative impropriety, by persons invested in public offices or in the exercise of public functions in the structure of the Brazilian Public Administration. These people seek the satisfaction of personal interests, not public purposes, resulting in damage to the treasury and illicit enrichment. Thus, it is proposed to foster a narrative of re-signification of popular power for purposes of surveillance of the acts practiced by public agents in order to contribute to the prevention and combat of illegal practices. It is demonstrated, in this context, the dependence of the exercise of social control in relation to the effectivity of the right of access to information.

**KEYWORDS:** popular control; right to information; transparency; publicity; accountability.

## I. INTRODUÇÃO

O momento político-jurídico atual do Estado brasileiro evidencia a importância da participação da população em geral no controle dos atos dos agentes públicos.

Todos os dias dos últimos quatro anos<sup>17</sup>, pelo menos, os jornais impressos, os eletrônicos e a mídia rádio-televisiva em geral noticiam casos envolvendo a investigação policial, a apuração pelo Ministério Público e o ajuizamento e julgamento massivos de processos judiciais a respeito da prática de crimes contra a Administração Pública (arts. 312 a 359-H do Código Penal brasileiro), além de atos de improbidade administrativa (arts. 9 a 11 da Lei nº 8.429/1992). E o que chama mais a atenção – além do quantitativo expressivo de casos – é a condição especial dos investigados e processados: são agentes públicos.

De fato, a perplexidade que acomete muitos brasileiros nesse contexto advém, particularmente, da constatação de que pessoas investidas em cargos públicos – funcionários públicos concursados, empregados públicos, detentores de cargos em comissão, temporários etc – ou que atuam no exercício de funções públicas vêm desenvolvendo um ofício peculiar, desempenhando de forma quase profissional a “arte” de utilizar a máquina pública (a estrutura, o pessoal, os materiais e os serviços) para o atingimento de interesses exclusivamente particulares.

Dáí é comum se ver o enriquecimento ilícito repentino, às vezes em níveis estratosféricos, de agentes públicos com salários completamente incompatíveis com tal mudança de status social, promovendo, ainda, a ascensão econômica de pessoas e empresas privadas que participam conjuntamente dos atos ilegais.

É nesse cenário que se constata a importância da vigilância exercida pelo povo.

Sabe-se que os tribunais de contas, o Ministério Público, as polícias civil e militar e o Poder Judiciário em geral possuem papéis institucionais no controle daqueles atos, exercendo obrigatoriamente as suas atribuições no sentido de preveni-los e reprimi-los. Entretanto, essa atuação institucional não é suficiente.

Com efeito, a repetição e o nível de profissionalismo dos casos criminosos e ímprobos são de tamanha monta que as capacidades orgânicas estatais para combatê-los se mostram extremamente restritas. Apesar de haver importantes avanços nos esforços de repressão, a impunidade ainda se apresenta como um fator relevante a permitir – e até influenciar – a reprodução dos ilícitos.

---

<sup>17</sup> Período em que está em curso a chamada Operação Lava-Jato. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em 26 jun. 2018.

Isso constatado, é preciso trazer para o jogo um elemento extra: o envolvimento popular na fiscalização e no combate aos atos irregulares praticados no exercício de funções públicas.

Sobre essa atuação, recorda-se, a título de exemplo, o texto da Lei Orgânica do Município de Belo Horizonte, a qual prevê que o exercício direto do poder pelo povo se dá mediante ação fiscalizadora sobre a Administração Pública, dentre outros mecanismos (art. 2º, § 2º, inc. V). A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro também prevê que a soberania popular será exercida através da referida ação de fiscalização (art. 3º, inc. VI).

Porém, percebe-se que esse elemento é, em geral, negligenciado. Nem a estrutura orgânica estatal, nem a própria população reconhecem e fomentam o poder dessa última no que diz respeito à vigilância sobre os atos praticados pelos agentes públicos.

O déficit de participação popular pode ser explicado, em parte, pelo desinteresse do público em geral em efetivamente atuar naquela esfera. Mas talvez o problema maior esteja na ignorância a respeito dos mecanismos de controle popular e na resistência e dificuldade apresentadas ao exercício do mesmo.

Para os fins deste trabalho, focaremos em uma dificuldade particular: os obstáculos impostos ao direito de acesso à informação.

Referido direito é assegurado não apenas pela Carta Magna de 1988, como também por instrumentos convencionais internacionais, além da legislação infraconstitucional nacional.

Não obstante isso, na prática, tal direito é massivamente violado, em diferentes esferas e níveis. Dessa realidade, advém um impeditivo ao conhecimento pleno da população a respeito de informações de interesse público, como dados sobre a gestão dos órgãos e entidades, as remunerações percebidas pelos agentes, as atividades praticadas etc. Ausentes informações básicas, a contestação da realidade se afigura muito dificultosa ou até mesmo impossível.

Esse é um cenário que precisa mudar. Sem a participação da população brasileira na vigilância, pode-se dizer, ainda que intuitivamente, que o caminho para a reedição de atos criminosos envolvendo o erário público permanecerá livre, permitindo que, no presente e no futuro, operações como a “Lava-Jato” se tornem a regra, e não a exceção.

Aqui vale a lição do Ministro da Transparência e e Controladoria-Geral da União, Wagner Rosário: “*O acesso à informação é o segredo do controle social, o primeiro passo para alterar a realidade*”.<sup>18</sup>

---

<sup>18</sup> BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Hackfest: CGU incentiva uso da tecnologia para combate à corrupção e exercício da cidadania*. 12/06/2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/hackfest-cgu-incentiva-uso-da-tecnologia-para-combate-a-corrupcao-e-exercicio-da-cidadania>>. Acesso em 26 jun. 2018.

## II. PROBLEMA

Como dito acima, vê-se atualmente a reprodução em massa de atos criminosos e de improbidade administrativa praticados por agentes públicos e particulares que se relacionam com a Administração, evidenciando a utilização da máquina e dos recursos públicos para satisfação de interesses pessoais (nomeação de parentes e outras categorias de “apadrinhados” para cargos, empregos e funções públicas, contratação de dos mesmos para prestação de serviços e fornecimento de bens, articulação para superfaturamento de licitações etc).

Essa violação à finalidade única dos atos administrativos – o atingimento do interesse público – demonstra a importância da *accountability* no combate à disseminação de novas práticas ilegais e ímprobas.

No entanto, a exigência da prestação de contas como decorrência do Estado Democrático de Direito e da República esbarra em um obstáculo de ordem fundamental: o déficit de participação dos brasileiros no controle dos atos da Administração representa um *gap* na vigilância e, em grande medida, pode ser explicado pela dificuldade de acesso a informações de interesse público.

À conta disso, pergunta-se:

*Qual é o papel do acesso à informação para o exercício do controle popular sobre os atos praticados pelos agentes públicos?*

## III. JUSTIFICATIVA

A discussão ora proposta cumpre os requisitos de utilidade, necessidade, conveniência e oportunidade.

Trata-se de tema pouco desenvolvido na doutrina, apenas margeado pelos manuais das disciplinas de Direito Constitucional e Direito Administrativo.<sup>19</sup>

Ainda, o reconhecimento da relevância da temática passa pela constatação da sua praticidade, considerando a necessidade real de fomento à participação de cada brasileiro no exercício do poder que lhe é conferido quanto à garantia de que aqueles que agem em seu nome

---

<sup>19</sup> Na corrida presidencial de 2018, o tema parece começar a ganhar espaço, pelo menos no discurso dos candidatos, como Ciro Gomes, que defende a instituição de mecanismos de controle social ativo e integrado com relação às organizações que são responsáveis pela defesa do patrimônio público (Controladoria Geral da União, Polícia Federal, Tribunal de Contas da União, Ministério Público, etc.). A tal respeito, veja-se: PÁDUA, Luciano. *Ciro Gomes estuda ‘mecanismos de controle social ativo’ a órgãos de controle*. Jota, 26/09/2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/eleicoes-2018/ciro-declaracoes-plano-governo-26092018>>, acesso em 26 set. 2018.

e utilizando recursos proporcionados, em grande medida, pela receita advinda da coleta de tributos efetivamente ajam para o alcance do interesse público, e não para a promoção de fins particulares, além de causarem direto prejuízo à população em nome da qual deveriam atuar.

As circunstâncias político-jurídicas do país, nesse momento, também deixam entrever a importância da promoção de debates que envolvem mecanismos de combate a atos criminosos, como os casos de corrupção constantemente noticiados.

Sobre tais aspectos, especificamente a abordagem proposta, colhe-se lição da doutrina de BAPTISTA & CAPECCHI (2016, p.1948 e 1951):

*(...) uma perspectiva voltada para o estudo da burocracia e de seus meandros como arenas fundamentais da concretização do projeto constitucional é um passo importante em direção ao aprofundamento da relação entre direito constitucional e direito administrativo. Dentro dessa pauta, há espaço tanto para estudos de natureza empírica voltados à compreensão das dificuldades da burocracia para atuar de acordo com a Constituição, quanto para estudos normativos voltados à revisão de conceitos e a propostas de reformas institucionais capazes de constitucionalizar a prática desses espaços.*

*(...)*

*As perspectivas apresentadas no decorrer deste artigo para a relação entre a Constituição e a Administração Pública almejam servir como uma fonte de inspiração para pôr em evidência o papel fundamental que a Administração Pública tem em relação à Constituição e ao projeto que ela encerra.*

*(...) não se pretende com isso afirmar a irrelevância das questões complexas ou do papel fundamental do Judiciário e do Legislativo na concretização dos direitos fundamentais. A proposta aqui é mais modesta: trata-se de vislumbrar uma perspectiva de abordagem para o direito constitucional voltada a pensar a concretização dos direitos fundamentais dentro da burocracia – e não, exclusivamente, pela via jurisdicional ou legislativa. Afinal, se é naquela arena que grande parte da gramática dos direitos ganha concretude e que as pessoas mais frequentemente vivenciam — ou não — o sentimento de cidadania, é necessário pensá-la com mais intensidade, visando à construção de uma teoria com maior capacidade de transformação da realidade cotidiana.*

Quanto à construção de narrativas que buscam fomentar a participação popular nos assuntos públicos – como aquela sugerida neste estudo –, também se mostra coerente sublinhar as lições de Juliana Gomes (2016).

Segundo a autora, as narrativas, em geral, promovem a edificação de identidades e são, ao mesmo tempo, responsáveis por ressignificá-las e por questioná-las. Especialmente em relação à interpretação e aplicação de previsões da Carta Magna, diz Gomes que a utilização de

uma narrativa voltada à apropriação constitucional pelos cidadãos, como mais um componente da história, pode contribuir para o fortalecimento de uma narrativa coletiva que funcione como um roteiro para transformações sociais positivas (p. 133 e 139).

Por esses fundamentos, reputa-se justificada a escolha temática.

#### **IV. OBJETIVOS**

A partir da delimitação do tema, pretende-se responder à pergunta de partida, elegendo-se como objetivo geral o de identificar o (s) motivo (s) pelo (s) qual (s) o direito de acesso à informação influencia no exercício do controle popular dos atos da Administração e, como objetivos especiais, os de demonstrar os obstáculos à efetivação daquele direito e os mecanismos pertinentes ao exercício do supracitado controle.

#### **V. ACESSO À INFORMAÇÃO, PUBLICIDADE E TRANSPARÊNCIA**

Nas discussões de domingo, em família, ou nas rodas de bar é muito comum que um debatedor indague ao outro: *Você se lembra em quem votou nas últimas eleições? Você acompanha a atuação do seu candidato?*

A resposta mais comum a perguntas como essas é negativa.

Essa constatação se aplica não apenas a questões que envolvem as atividades dos detentores de cargos eletivos, como também a todos aqueles agentes investidos de funções públicas, especialmente os gestores.

Sem pretensão de esgotar a análise, observa-se, de forma perfunctória, que, em grande medida, o quadro atual relativo ao déficit de participação popular no controle dos atos dos agentes políticos e administrativos se deve a três aspectos fundamentais: a resistência da Administração Pública em cumprir as exigências relativas à prestação de informações de interesse público, especialmente no que tange à transparência ativa; a passividade dos órgãos de controle interno e externo; e a inércia do público em geral em fiscalizar os atos administrativos e cobrar explicações e soluções sobre situações irregulares.

A respeito da relevância da publicidade no âmbito do Direito Público, recorda-se, logo de início, a valiosa lição do Professor e doutrinador administrativista Diogo de Figueiredo Moreira Neto (2004), nos seguintes termos:

*O Direito, por definição, é um sistema de normas de conduta social que devem ser gerais, abstratas e previamente conhecidas, o que está a indicar que sua publicidade é tanto um requisito lógico como uma condição para a sua execução de ofício pelo Estado, com vistas à produção derivada de quaisquer outros atos, abstratos ou concretos, uma vez que só a abertura do conhecimento a todos permitirá que se tenha deles ciência, bem como aferir-se se tais atos obedeceram ao que em abstrato para ele se prescreveu, destarte, possibilitando submetê-los a controle de juridicidade.*

*Por isso, no Direito Público e no Administrativo, em particular, o princípio da publicidade assoma como importante princípio instrumental, indispensável para a sindicabilidade da legalidade, da legitimidade, e da moralidade da ação do Poder Público, pois será pela transparência dos seus atos, ou, como mais adequadamente ainda pode se expressar – por sua visibilidade – que se tornará possível constatar a sua conformidade ou desconformidade com a ordem jurídica, daí sua aplicação sobre as várias modalidades de controle nela previstas.*

*Sob outro aspecto, a publicidade, no Direito Público, constitui-se também como um direito fundamental do administrado, extensivo às entidades de sua criação, uma vez que, sem que se tenha acesso aos atos praticados pelo Poder Público, tornar-se-ia impossível controlar a ação estatal, e, em última análise, inviabilizaria a sustentação dos direitos fundamentais e tornaria uma falácia o próprio Estado Democrático de Direito.*

Diversos países, além de organizações internacionais, possuem disposições normativas relativas à transparência e publicidade dos atos praticados por agentes públicos.

Ao tratar do chamado direito à boa administração, a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, por exemplo, assegura o direito de qualquer pessoa a ter acesso aos processos que se lhe refiram (art. 41, item 2). Também garante o direito a que qualquer cidadão da União, bem como qualquer pessoa singular ou coletiva com residência ou sede social em Estado-Membro, tenha direito de acesso aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.

No ordenamento jurídico brasileiro também existe, hoje, um acervo de previsões normativas das quais se extrai o direito subjetivo ao acesso às informações de interesse público e, por outro lado, o dever de publicidade e transparência por parte da Administração Pública quanto a tais informações.

A Carta Magna de 1988 elenca, dentre os princípios específicos do Direito Administrativo, o princípio da publicidade, conforme resta expresso no artigo 37, *caput*. Isso

significa que é obrigação de todo órgão e entidade pública de qualquer esfera federativa (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) ou Poder (Executivo, Legislativo ou Judiciário) a divulgação de seus atos, particularmente daqueles que envolvem a prática de atividades típicas da Administração Pública, como a captação de receita e a efetivação de gastos (remuneração de funcionários, contratações de terceirizados, contratações de serviços, empréstimos etc).

Ao mesmo tempo, a Constituição federal assegura a todos o acesso a tais informações (art. 5º, inciso XXXIII), que pode ser obtido tanto a partir do exercício do direito de petição (art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”) e do direito de acesso à Justiça (utilização de ações judiciais como Ação Popular ou Mandado de Segurança, além das ordinárias, como ação de obrigação de fazer para disponibilização de informações), como também a partir da coleta de dados disponibilizados de forma voluntária pela Administração, de forma física ou eletrônica.

Sobre essa última possibilidade, sabe-se que a chamada transparência ativa é amplamente fomentada pela legislação infraconstitucional, especialmente pela chamada Lei de Acesso à Informação (lei federal nº 12.527/2011), que prevê, dentre as diretrizes, a divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações (art.3º, inciso II).

Avança o supracitado diploma, nesse mesmo sentido, estabelecendo que é dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas, como registros relativos a competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público e registros das despesas (art. 8º, §1º).

Isso significa que é obrigação do próprio setor público empregar meios concretos (jornais oficiais, mídias impressas, sítios eletrônicos etc) para tornar públicas informações de interesse geral, antes mesmo da apresentação de qualquer requerimento por cidadãos que manifestem expressamente o interesse em acessar o conteúdo daqueles dados.

Assim, por exemplo, o Ministério Público e os tribunais de contas vêm expedindo recomendações e cobrando judicialmente a instalação de seções de acesso à informação – como os chamados Portais da Transparência – nos sites oficiais dos órgãos e entidades públicas.

A ideia é estimular e assegurar a divulgação proativa de informações de relevância geral, além de facilitar o acesso do público e reduzir os custos com a prestação das informações, evitando o acúmulo de pedidos de acesso sobre temas semelhantes, além de ações judiciais que visem obrigar a apresentação desses dados.

Nesse diapasão, a União já regulamentou especificamente o ponto relativo a quais informações básicas deverão ser publicadas nos sítios eletrônicos no âmbito do Poder Executivo federal.

Por meio do Decreto 7.724/2012 (art. 7º, §3º), exige-se que sejam divulgadas, obrigatoriamente, dentre outras, informações sobre programas, projetos, ações, obras e atividades, com indicação da unidade responsável, principais metas e resultados e, quando existentes, indicadores de resultado e impacto; licitações realizadas e em andamento, com editais, anexos e resultados, além dos contratos firmados e notas de empenho emitidas; e remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada.

Embora exista todo esse acervo de previsões normativas expressas relativamente ao direito de acesso à informação e à sua contrapartida, ou seja, a obrigação de transparência por parte dos órgãos e entidades públicas, a realidade não corresponde à expectativa. O ser é bem diferente do dever ser, nesse tocante.

Com efeito, constata-se que a maior parte das informações de interesse público não são disponibilizadas aos cidadãos, seja quando expressamente solicitado pelos mesmos, seja de forma voluntária pela Administração, via transparência ativa.

Essa constatação é facilmente obtida a partir de rápida pesquisa realizada nos diversos sítios eletrônicos de Prefeituras, conselhos de fiscalização, autarquias estaduais etc. Observa-se a dificuldade de acesso, em especial, aos dados relativos às remunerações pagas aos servidores, o que vem sendo alvo de inúmeras cobranças por parte do Ministério Público e dos tribunais de conta, via demandas diretas ou através do Poder Judiciário.

Disso se extrai a conclusão de que não há possibilidade de controle popular dos atos da Administração sem informações mínimas que permitam o conhecimento sobre as circunstâncias que envolvem as atividades dos agentes. De fato, não há como se contestar gastos realizados com dinheiro público se não se tem ciência sobre todos os elementos dessas despesas. Como é possível controlar e questionar algo que não é sequer levado ao conhecimento público?

A ausência de transparência ativa efetiva, em especial, desestimula a participação popular, já que, em geral, os cidadãos não se sentem motivados a cobrar judicialmente a divulgação das informações, considerando os custos de tempo e de recursos financeiros para

mover ações judiciais. A “cortina de ferro” sobre a situação interna da Administração Pública termina por alimentar a apatia social

A tal respeito, colaciona-se ensinamento de BAPTISTA & CAPECCHI (2016, p.1951):

*(...) em uma ordem constitucional comprometida com a realização de diversos direitos sociais, a importância da burocracia estatal é ainda maior para aferir o grau de concretização e a construção do sentimento de cidadania nas pessoas comuns. Na maior parte das vezes, o cidadão se sentirá efetivamente protegido e com seus direitos garantidos, quando, ao chegar na repartição pública, a sua posição for adequadamente respeitada e as suas questões perante a Administração forem consideradas de forma racional, previsível, transparente e justificada.*

*No sentido oposto, quando essas condições não são atendidas, o que se estabelece é uma sensação de impotência e de violação do sentimento de cidadania do indivíduo. Tal circunstância é o germen de um sentimento de inferioridade em relação ao outro com enorme potencial destrutivo, em uma ordem constitucional igualitária. É aí que a burocracia acaba se revelando uma importante fiadora das promessas constitucionais.*

É justamente diante de um quadro de apatia por parte dos cidadãos que se pretende propor a revisão da cultura de publicidade – ou falta de – atualmente existente no setor público, a qual implica na privação do direito à informação.

Tal violação acarreta em uma perda de auto-respeito pelos administrados, que se sentem, verdadeiramente, imponentes, do que se extrai a “perda da capacidade de se referir a si próprio como parceiro em pé de igualdade na interação com todos os próximos” (HONNETH, 2003, p. 217).

## **VI. CULTURA DE SIGILO**

Diante do comportamento manifestado pela maioria dos órgãos e entidades da Administração Pública relativamente à resistência em divulgar dados de interesse público, não se pode deixar de reconhecer a existência de uma espécie de cultura de sigilo no que diz respeito a essas informações. É nesse sentido a lição de BAPTISTA & CAPECCHI (2016, p. 1948):

*(...) A lida rotineira com a Administração acaba revelando muitos problemas de ordem constitucional que, em grande parte dos casos, podem passar invisíveis ao olhar do*

*cidadão desconhecedor das normas constitucionais, mas profundamente sensível à sua violação.*

*A realidade ainda hoje é a de que determinados órgãos e repartições públicas parecem acreditar na superioridade normativa do regulamento, da portaria ou do aviso ministerial em relação à própria Constituição. O vetusto direito de petição continuamente ignorado. A cultura do segredo e da ocultação, prática arraigada. Os efeitos dessas posturas na construção da cidadania e na consolidação do Estado de Direito são significativos.*

A verdade é que ainda há uma ignorância geral quanto a titularidade desses dados.

A noção de que todo poder pertence ao povo é muito fluida, de modo que a concretização dessa concepção se afigura ainda como um projeto a ser desenvolvido. Há, assim, a necessidade de se fomentar a ideia de que toda informação de interesse da coletividade a ela pertence. Não pertence aos órgãos e entidades. Eles só são responsáveis pela guarda.

O que se percebe, porém, é que o setor público identifica uma necessidade de sigilo em relação aos atos praticados – premissa falaciosa –, como se a divulgação de informações sobre os mesmos fosse municiar inimigos em uma guerra. Esse comportamento muitas vezes é informado por uma má-interpretação de previsões constitucionais, como o direito à privacidade.

Houve nos últimos anos, nesse contexto, uma intensa proliferação de ações judiciais movidas principalmente pelo Ministério Público com vistas a que o Poder Judiciário obrigasse a divulgação de dados de interesse público pela Administração.

Em especial, instaurou-se forte debate sobre o choque entre direitos fundamentais relativamente à publicidade de dados relativos às remunerações pagas aos servidores públicos, discussão essa que só foi momentaneamente encerrada na jurisprudência pela consolidação de entendimento do Supremo Tribunal Federal (STF) no julgamento do Agravo no Recurso Extraordinário 652.777/SP, no ano de 2015.

No julgamento desse *leading case*, com repercussão geral reconhecida (tema 483), o STF firmou entendimento no seguinte sentido:

*É legítima a publicação, inclusive em sítio eletrônico mantido pela Administração Pública, dos nomes dos seus servidores e do valor dos correspondentes vencimentos e vantagens pecuniárias.*

Discutia-se, até então, se a publicação desses dados violaria o direito à privacidade dos servidores públicos.

No julgamento do caso, o Ministro Teori Zavascki reconheceu que a definição de interesse coletivo ou geral, como todo conceito aberto, comportaria preenchimento valorativo

nem sempre insuscetível de questionamentos. No entanto, fixou-se a tese de que a remuneração dos ocupantes de cargos, funções e empregos públicos no âmbito municipal, estadual ou federal constitui informação de interesse coletivo ou geral, motivo que justifica a sua divulgação oficial em prestígio aos princípios da transparência e da publicidade norteadores da Administração Pública. Além disso, o princípio da supremacia do interesse público sobre o particular deveria prevalecer, prestigiando-se a moralidade, em face da política de transparência da Administração Pública.

Na esteira desse entendimento, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ), por meio da Portaria nº 63, de 17 de agosto de 2017, determinou que todos os tribunais submetidos ao controle do órgão (com exceção do STF) devem lhe enviar, mensalmente, folhas de pagamento de cada juiz e desembargador, inclusive verbas especiais de qualquer natureza, até 05 (cinco) dias depois de efetuar pagamentos, para divulgação ampla aos cidadãos e controle dos órgãos competentes. Ainda de acordo com o órgão, seria criado um site aberto para quem quisesse consultar remunerações.

Desde 2015, o CNJ já exigia a divulgação, pelos tribunais, de dados sobre a remuneração e proventos percebidos por todos os membros e servidores ativos, inativos, pensionistas e colaboradores do órgão, incluindo-se as indenizações e outros valores pagos a qualquer título, bem como os descontos legais, com identificação individualizada e nominal do beneficiário. A questão era disciplinada pela Resolução 215, de 16 de dezembro de 2015.

Entretanto, a edição da Portaria nº 63/2017 precisou ser adotada pelo CNJ após denúncias sobre “supersalários” de mais de R\$100.000,00 (cem mil reais) que estariam sendo recebidos por 84 (oitenta e quatro) juízes lotados no Estado do Mato Grosso, conforme reportagens publicadas pelo jornal *O Estado de S. Paulo*.

Nesse cenário, a transparência se apresenta como melhor elemento de resposta a críticas públicas e denúncias, para afastar desconfianças infundadas e permitir o combate a situações efetivamente irregulares. A Administração precisa aderir definitivamente à cultura da prestação de contas (*accountability*).

À luz de inúmeros casos em que evidenciada a resistência quanto à divulgação de informações de interesse da coletividade, fica clara a necessidade urgente de que haja uma mudança de cultura no âmbito do setor público, para que o sigilo seja invocado tão-somente em situações excepcionais, notadamente nas quais existam riscos à segurança da sociedade ou do Estado.

## VII. ATUAÇÃO DOS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO E EXTERNO

Como antes mencionado, diante da insistência dos entes públicos em reincidir na violação ao direito de acesso à informação dos administrados, existe uma insuficiência dos mecanismos institucionais no sentido de prevenção e combate a essa realidade.

É verdade que, a partir do arcabouço normativo delineado, houve uma proliferação de ouvidorias públicas e corregedorias, e até mesmo a estruturação de portais de transparência para fins de viabilizar a divulgação de informações em sítios eletrônicos. Na prática, porém, a ineficiência é flagrante.

Tomemos como exemplo o caso do Conselho Federal dos Representantes Comerciais (CONFERE). Trata-se de autarquia federal criada pela Lei nº 4.886/1965 e cuja atividade precípua é o exercício da fiscalização do exercício da profissão de representante comercial, através de um sistema integrado pelo próprio CONFERE e pelos conselhos regionais.

A entidade em questão possui, em seu quadro de pessoal, menos de 100 (cem) empregados públicos. Mesmo assim, não é sequer capaz de divulgar, mensalmente, as remunerações percebidas por cada um. Até junho de 2018, nem mesmo a listagem com o nome dos empregados disponibilizada no site da autarquia estava atualizada, já que continha o nome da autora deste artigo, que já não mais integra o referido quadro desde outubro do ano de 2017.<sup>20</sup> Também não são divulgadas no sítio eletrônico do CONFERE as remunerações mensais dos funcionários, tampouco as suas lotações.

Esse é só um exemplo simples da incapacidade da Administração em cumprir o requisito da transparência ativa.

As ouvidorias públicas, por sua vez, além da baixa capacitação dos ouvidores, possuem estrutura precária, de forma que as solicitações apresentadas pelos cidadãos demoram períodos extensos de tempo para serem respondidas – quando o são –, sem que haja qualquer responsabilização dos agentes diretamente responsáveis pela prestação das informações ou cobrança efetiva dos mesmos quanto à exposição dos dados em prazo razoável.

Não há situação diversa no que se refere às corregedorias. Além da precarização da estrutura, salta aos olhos o corporativismo por parte dos corregedores, que, na maioria dos casos, atuam de forma a apenas cobrar a melhoria dos sistemas de informação dos setores

---

<sup>20</sup> CONSELHO FEDERAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS. *Listagem de empregados*. Disponível em: <[http://www.confere.org.br/transp\\_arquivos/quadro\\_de\\_funcionarios.pdf](http://www.confere.org.br/transp_arquivos/quadro_de_funcionarios.pdf)>. Acesso em 26 jun. 2018.

competentes, deixando de responsabilizar ou – na falta de competência para fazê-lo diretamente – propor a responsabilização dos agentes.

À ineficácia dos sistemas de controle interno, soma-se a incompletude do controle externo exercido pelos tribunais de contas e pelo Ministério Público.

Não há como se negar a imprescindibilidade dos esforços adotados por esses órgãos na prevenção e no combate a atos irregulares na prática da Administração Pública. Existe, de fato, um trabalho relevante por parte dos membros do Ministério Público na exigência de informações, na expedição de recomendações e na propositura de ações judiciais que visam a promoção do direito de acesso à informação. Por seu lado, os tribunais de contas exercem papel também relevante na análise dos sistemas administrativos dos diversos órgãos e entidades submetidos a sua jurisdição, recomendando a revisão de procedimentos e penalizando agentes públicos quando da manutenção de situações de violação.

Inexiste, porém, “braço” suficiente por parte desses órgãos de controle externo para o exercício de efetiva fiscalização sobre todos os entes públicos e, quase sempre, as medidas adotadas – após transcorrido extenso período tempo de análise e julgamento – são a título de repressão, quando já constatadas irregularidades no que diz respeito ao (des)cumprimento das obrigações constitucionais e legais acerca do acesso à informação.

Essa mesma conclusão pode ser estendida a todo o controle – interno ou externo – exercido sobre a Administração Pública.

É dizer: a fiscalização sobre os atos dos agentes públicos não pode depender apenas da atuação dos mecanismos de controle interno e do controle externo exercido pelo Ministério Público e pelos tribunais de contas.

É a partir da constatação dessa deficiência por parte do controle institucional que se afigura de maior relevância, nos dias atuais, o crescimento da participação dos administrados na vigilância sobre os atos praticados pelos agentes no exercício do *múnus público*.

## **VIII. O CONTROLE SOCIAL**

Talvez a prática recrudescça em períodos eleitorais, mas já é rotina no Brasil a utilização, por cidadãos comuns, da imprensa escrita e rádio-televisiva e principalmente das mídias sociais para o exercício de uma política chamada “*naming and shaming*”.

É o que se vê quando, em meio a protestos em vias públicas, erguem-se cartazes com críticas a determinados políticos, assim como no Facebook, Twitter ou outras redes proliferam-se postagens com reclamações acerca da conduta desse ou daquele servidor público.

A ideia é simples: levar ao conhecimento público fatos criminosos ou graves irregularidades em que envolvidos agentes públicos para denunciar e cobrar responsabilização por parte dos setores competentes. É “apontar o dedo” e “envergonhar” aqueles que, na teoria, deveriam agir apenas para promover e defender o interesse público, mas que, na prática, perseguem de forma voraz o atingimento de interesses meramente particulares.

É fato notório o crescimento do envolvimento político dos cidadãos em geral nos últimos anos, especialmente a partir das eleições de 2014. Os debates públicos sobre o futuro da política nacional são cada vez mais intensos, sobressaindo as críticas amplas ao caráter e à moral dos agentes.

Falta objetividade, porém, nesse agir popular. As cobranças e reclamações públicas são de grande relevância, mas devem ser traduzidas em ações concretas voltadas à alteração do *status quo*. O povo precisa agir como real fiscal da lei.

É nesse contexto que se insere o chamado controle social.<sup>21</sup>

O conceito pode ser empregue em uma abordagem mais ampla, a significar toda e qualquer ação popular no que se refere à contestação da Administração, como greves e protestos.

Para o escopo deste trabalho, porém, focaremos na abordagem mais restrita, relativa às ações empreendidas pelos cidadãos no que diz respeito à fiscalização dos atos administrativos através da utilização de instrumentos jurídicos.

Primeiramente, é preciso levantar uma questão fundamental: por que exercer tal controle?

É um erro se achar que todo gestor público age de maneira desinteressada.

Na prática o que se vê são diversos administradores públicos tomando decisões voltadas muitas vezes à promoção de interesses próprios ou de pessoas, grupos e, comunidades específicas que representam, e não no interesse geral. Sobre o tema, veja-se o ensinamento de YOUNG (2012, p. 190-191):

*O poder exercido pelos funcionários do governo em nossa sociedade é legitimado por uma ideologia da*

---

<sup>21</sup> BARCELLOS adota classificação que distingue o controle social puro do denominado controle social com repercussões jurídicas. Não adentraremos nesse debate, no momento, preferindo adotar a nomenclatura controle social ou popular.

*imparcialidade. Não damos nenhuma ordem aos legisladores que elegemos, justamente para que possam fazer as leis de forma imparcial, as leis que refletirão o interesse geral. Essas leis são, elas próprias, imparciais, e devem se aplicar a todos da mesma forma. Com leis sábias às quais chegaram os legisladores olhando o interesse geral, executores e juízes precisam apenas aplicá-las com imparcialidade a casos particulares para que a justiça seja garantida.*

*De acordo com essa imagem do Estado, gestores públicos, juízes e burocratas deveriam ser os especialistas em tomar decisões imparciais. (...)*

*A ideia do Estado neutro, acima dos interesses e dos conflitos particulares da sociedade civil é, no entanto, um mito. (...) Se existem diferenças significativas de poder, recursos, acesso a informações e assim por diante, entre diferentes classes, grupos ou interesses, os procedimentos de tomada de decisão que são imparciais, no sentido de permitir igual oportunidade formal para que todos pressionem por seus interesses, geralmente produzirão resultados no interesse dos mais poderosos.*

Na realidade brasileira, há, certamente, uma apropriação do poder público por objetivos particulares dos administradores e de seus aliados, o que, em alguns casos, acaba levando à prática de atos de improbidade ou mesmo de infrações criminosas.

Discursivamente, muitos gestores fundamentam suas decisões afirmando que buscaram atender da melhor forma o interesse público. Na verdade, porém, há interesses particulares por trás, como ocorre, por exemplo, quando há a indicação de um parente da autoridade nomeante para ocupar um cargo em comissão na estrutura do órgão ou entidade a que esta última pertença sob o argumento de que a pessoa nomeada possuiria capacidade intelectual para o cargo em razão de sua formação e experiência. Aqui, novamente, mostram-se pertinentes as lições de YOUNG (2012, p. 193-194):

A insistência no ideal da imparcialidade, mesmo sendo ele impossível de atingir, funciona para mascarar a inevitável parcialidade de perspectiva que de fato orienta a deliberação moral. As premissas e os compromissos situados que derivam de histórias, experiências e filiações particulares se apressam para preencher o vácuo criado pela abstração contrafactual; mas, agora, são afirmados como pressupostos “objetivos” sobre a natureza humana ou a psicologia moral. O ideal da imparcialidade gera uma propensão a universalizar o particular.

(...)

O ideal da imparcialidade legitima as hierarquias no processo decisório e permite que o ponto de vista dos privilegiados apareça como

universal. A combinação dessas funções muitas vezes leva a decisões concretas que perpetuam a opressão e a desvantagem de alguns grupos e o privilégio de outros. (...) A solução para a dominação e a opressão que se seguem é dismantelar a hierarquia. Se a razão normativa é dialógica, há mais probabilidades de surgirem normas justas a partir da interação real de pessoas com diferentes pontos de vista que têm que olhar para fora de si mesmas ao serem forçadas a confrontar e ouvir as outras. As estruturas de decisão justas devem, portanto, ser democráticas, garantindo voz e voto a todos os grupos particulares envolvidos nessas decisões e por elas afetados.

Como se vê, a ideia defendida pelo doutrinador é de que a centralização do poder nas mãos de poucos favorece o desvio. Nesse cenário, a saída é estimular a tomada de decisão de forma difusa, através de coletivos decisórios e sob a vigilância constante do povo, no sentido de fiscalizar o processo decisório.

Como premissa para essa participação está o reconhecimento da essencialidade da *accountability* para a garantia da integridade na Administração Pública.

Efetivamente, a prestação de contas por parte dos agentes públicos, a sindicabilidade de seus atos e a responsabilização em casos de condutas irregulares constituem fundamentos do Estado Democrático de Direito e se apresentam como princípios republicanos.

No entanto, para que esses elementos sejam concretizados se mostra imprescindível a participação popular, o que exige uma mudança urgente quanto à relação dos cidadãos com a Administração, deixando-se de lado uma falsa hierarquia e subordinação, como ensina Daniel Sarmiento (2008, p. 143):

O bom civismo, cujo cultivo interessa ao Estado Democrático de Direito, não é o do nacionalismo à outrance – que tanto mal já fez à humanidade –, nem o que prega a entrega incondicional do indivíduo às causas da coletividade. O civismo que interessa é o do “patriotismo constitucional”, que pressupõe a consolidação de uma cultura de direitos humanos. (...) O engajamento em causas comuns e a cooperação solidária carecem também de outros alicerces. E um destes alicerces pode ser a percepção de cada pessoa de que vive sob a égide de um regime constitucional que trata a todos com o mesmo respeito e consideração; a compreensão de que não se é súdito do Estado, mas cidadão; participe da formação da vontade coletiva, mas também titular de uma esfera de direitos invioláveis; sujeito e não objeto da História. Só que isto requer um Estado que respeite profundamente os direitos dos seus cidadãos.

No pano de fundo desse debate também está uma proposta de estabelecimento de uma nova relação entre o Direito Constitucional e o Direito Administrativo, que, certamente, é mais condizente com as expectativas que permeiam as duas disciplinas na atualidade, como advogam BAPTISTA & CAPECCHI (2016, p. 1948):

Otto Mayer acreditava na transitoriedade dos regimes políticos que conformam a ordem constitucional e na perenidade da burocracia. Portanto, na sua ótica, justificava-se a perspectiva segundo a qual o direito administrativo, gozando de maior estabilidade no seu sistema, teria uma aptidão protetiva do cidadão maior que a do direito constitucional. Embora a evolução do direito constitucional como ciência jurídica tenha infirmado em boa medida a percepção do professor alemão, parece possível advogar uma nova compreensão da relação entre essas duas disciplinas na atualidade.

De fato, no cenário jurídico contemporâneo, em que se percebe a importância da burocracia para concretizar as promessas e valores da Constituição, a expressão pode ser invertida para que se possa pontuar que “se o direito administrativo fica, o direito constitucional não passa”.

Nesse novo sentido, uma burocracia alheia à identidade constitucional promove uma sensação de verdadeira “impermeabilidade”, não apenas frustrando o sentimento de cidadania na sociedade, como também a própria implementação de um autêntico Estado democrático de Direito. Em uma democracia, não é suficiente que as estruturas institucionais representem valores democráticos. As práticas administrativas devem estar imbuídas de tais valores, sob o risco de se oferecer uma “embalagem democrática esvaziada de conteúdo” para os cidadãos.

A ideia, aqui, é fomentar a concretização de ideais constitucionais na prática administrativa, dentre os quais o direito de acesso à informação, permitindo o exercício pleno dos poderes populares, como o controle social.

De fato, um efeito reflexo do constitucionalismo sobre a disciplina jurídica da Administração foi a proliferação de pautas abertas de controle da ação pública. Sobre esse aspecto, BAPTISTA & CAPECCHI (2016, p. 1944) ensinam:

(...) é inequívoco que houve avanços no reconhecimento da posição jurídica do cidadão perante a Administração Pública. O direito já não dá guarida ao voluntarismo decisionista do administrador público (embora este ainda resista em algumas práticas administrativas persistentes). Cada vez menos se toleram motivações parciais ou inespecíficas fundadas em fórmulas genéricas como supremacia do interesse público ou indisponibilidade do interesse público, sem que esses interesses sejam concretamente apontados e sopesados com os demais que com eles conflitem. O juízo da proporcionalidade encontra no direito administrativo um dos seus campos mais férteis de aplicação, como parâmetro de controle da ação pública.

A onipresença do discurso constitucional nas instâncias de controle da ação pública revela o avanço do constitucionalismo nos domínios do direito administrativo. O direito administrativo foi significativamente densificado por essas pautas de ação e controle. E isso deve ser enxergado com otimismo, como um avanço dos domínios do Estado de Direito no país.

Por outro lado, a estrada ainda não está completa. O Estado brasileiro permanece cronicamente opaco e corrupto. Os parâmetros republicanos de ação pública — impessoalidade, publicidade, isonomia — ainda precisam ser cotidianamente reclamados e impostos de forma heterônoma. Como foi dito em outra ocasião — e infelizmente continua valendo —, o Estado de Direito

ainda não é uma realidade completa nos mais de oito milhões de metros quadrados do país<sup>14</sup>. Das mais de cinco mil administrações públicas brasileiras, nem todas conseguiram alcançar até aqui um mínimo razoável de adequação à legalidade constitucional.

De sua parte, MOREIRA NETO ressalta que o controle social é típico instrumento de aperfeiçoamento da democracia. O que se quer dizer é que não haverá efetivo governo do povo sem a sua participação direta.

A respeito da relevância do controle popular, também é preciso recordar as lições de CORREIA (2016, p. 50):

(...) tanto o núcleo dos direitos subjetivos e do direito objetivo como o núcleo da democracia se desdobram em vertentes identitárias do direito administrativo. Porque o Estado é de direito, os órgãos da Administração Pública devem respeitar e promover na parte que lhes cumpre os direitos fundamentais e outros direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos

(...) a Administração tem de apoiar-se em mecanismos de legitimação democrática, ao passo que, ao alcance dos cidadãos, existem meios de participação administrativa institucional e procedimental. Acresce que a Administração se encontra sujeita a múltiplas formas de responsabilidade democrática, conceito este através do qual se pretende o impossível, ou seja, proceder a uma tradução fiel do termo *accountability*.

Cumprir sublinhar que, nos nossos tempos, o controlo da opinião pública sobre o exercício da função administrativa constitui uma vertente fundamental do princípio democrático, princípio estruturante do direito constitucional e, por osmose, também do direito administrativo. A responsabilização democrática traduz-se na exigência de uma dupla postura por parte da Administração: sujeição, através da transparência e da participação, ao escrutínio dos cidadãos, e colaboração ativa com tal escrutínio, fazendo o razoavelmente exigível para do seu lado possibilitá-lo.

A responsabilidade democrática ou *accountability*, transversal ao direito constitucional e ao direito administrativo, constitui hoje, no seio deste último, um instituto delineável através de uma rede de situações jurídicas substantivas, organizatórias, procedimentais e processuais. Perante a dificuldade de delimitar hoje em dia o âmbito organizatório da Administração Pública enquanto elemento definitório da área própria do direito administrativo, a sujeição à responsabilidade democrática constitui, como tudo indica, uma nova base do conceito institucional de Administração Pública.

Merece destaque, nesse ponto, a discussão revisitada por Juliana Gomes no sentido de se adotar a ideia de constitucionalismo difuso de caráter cotidiano, abrangente, inclusivo e contínuo, que “*leve a sério o papel das pessoas comuns na formação do significado constitucional*”, ante a necessidade do reconhecimento e desejabilidade da participação dos cidadãos na leitura da Constituição. Na visão da autora, deve ser viabilizada e oportunizada a indivíduos e grupos a possibilidade de influir no contínuo diálogo social por meio do qual se

constrói o significado da Constituição, no qual a ninguém cabe a última palavra (GOMES, 2016, p. 141 e 145).

Segundo Gomes, a construção do significado da Constituição é constante e está sujeita a influxos sociais diversos, inclusive no que se refere à interpretação popular da Constituição.

O constitucionalismo popular e o democrático corresponde a um movimento que, em linhas gerais, defende a aproximação entre o povo e a Constituição, de maneira que não haja monopólio sobre a interpretação constitucional (especialmente por parte do Judiciário). A premissa adotada é de que todos aqueles que vivem sob a égide de uma dada Constituição estão aptos a interpretá-la, diante do que se mostram relevantes os esforços em prol do empoderamento das pessoas comuns e no fomento de sua fé na própria capacidade interpretativa (2016, p. 28-37).

O fortalecimento de mecanismos de participação democrática – dentre os quais o controle social – se apresenta, nesse contexto, como um importante meio de combate aos atos criminosos e ímprobos praticados por agentes públicos. Diz GOMES, nesse diapasão, que, para que indivíduos e grupos possam contribuir para os entendimentos constitucionais emanados pelas instituições, antes de tudo, é preciso que tenham acesso a informações acerca de suas funções, procedimentos e decisões. Por isso, são indispensáveis medidas informativas e plataformas de comunicação eficazes, em linguagem acessível, que contenham dados relativos à organização, à competência, à composição e ao funcionamento das instituições estatais (2016, p.117).

O problema é que o povo não tem ciência de suas próprias armas.

Efetivamente, o ordenamento jurídico brasileiro disponibiliza mecanismos para o controle social. Um cidadão, por exemplo, pode apresentar um pedido escrito a um determinado órgão público, pedindo que seja esclarecido o porquê de a remuneração mensal dos seus servidores não estar sendo divulgada, mês-a-mês, no site da instituição. Pode também exigir que tais informações lhe sejam encaminhadas e, a partir daí, resolver realizar uma auditoria, por conta própria, até mesmo para fins de ajuizar, posteriormente, ações judiciais contestando os gastos públicos, discordando de determinados pagamentos que lhe afigurem irregulares.

No Brasil de hoje esse tipo de ação pode parecer improvável. O cidadão brasileiro médio é visto como apático. Então, sua cidadania ativa precisa ser ressuscitada nesse tocante.

Ele precisa saber até onde pode ir e como pode ir.

O acesso à informação claramente viabiliza o controle popular sobre os atos da Administração, podendo resultar, ainda, na propositura de medidas judiciais, como a Ação

Popular e o Mandado de Segurança para fins de contestação a práticas ilegais ou abusivas por parte de agentes públicos.

## VIII. MECANISMOS DE CONTROLE SOCIAL

### a) Pedido de Acesso à Informação

Ao princípio da publicidade e da transparência corresponde, na esfera do direito subjetivo dos administrados, o direito de petição aos órgãos e entidades da Administração Pública.

A Carta Constitucional de 1988, em seu artigo 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder. Em sentido análogo, a Lei 8.112/1990, ao tratar dos direitos dos servidores públicos federais, prevê o direito de se requerer aos Poderes Públicos, em defesa de direito ou interesse legítimo (art. 104).

O direito de petição abrange a apresentação de requerimentos escritos àqueles Poderes para o acesso a informações de interesse da coletividade. É o que também visa a garantir a Lei de Acesso à Informação, através da regulamentação do procedimento de acesso à informação (art. 10 e seguintes da Lei nº 12.527/2011).

Referido diploma dispõe no sentido de que qualquer interessado poderá apresentar, por qualquer meio legítimo (requerimento escrito, correio eletrônico etc), o chamado “pedido de acesso”, devendo o mesmo conter tão somente a identificação do requerente (nome, número de identidade, número de inscrição no CPF, meio de contato) e a especificação da informação requerida (art. 10, *caput*).

Não há, por outro lado, qualquer possibilidade de que os órgãos ou entidades aos quais sejam endereçados tais pedidos exijam dos requerentes a apresentação dos motivos determinantes da solicitação de informações de interesse público, inclusive porque tal exigência é expressamente vedada (art. 10, §3º).

Essa vedação é de fácil compreensão: interpretando-se de forma sistemática as previsões constitucionais e infraconstitucionais, resta evidente que o legislador reconheceu que a titularidade daquelas informações é da própria população, sendo apenas custodiada pelas entidades públicas.

Nada mais natural, pois, do que permitir o conhecimento de tais dados por seus titulares, através da mera apresentação de pedidos de acesso, sem que qualquer outra motivação seja exigida. Afinal, a pretensão do cidadão em ter ciência sobre o conteúdo de uma dada informação de interesse público já é fundamento suficiente para justificar a sua disponibilização.

No que se refere ao procedimento de acesso, a Lei nº 12.527/2011 prevê que, após a apresentação do pedido, o órgão ou entidade deverá autorizar ou conceder o acesso imediato àquela informação que já esteja disponível, ou seja, deverá apresentar prontamente a pertinente resposta. Essa é a regra, como bem evidencia a sistemática adotada pela lei em seu artigo 11, *caput*.

Apenas a título excepcional, o legislador previu o prazo de 20 (vinte) dias – prorrogáveis por mais 10 (dez) dias, mediante a apresentação justificativa expressa ao requerente – para que sejam disponibilizadas informações cujo acesso imediato não seja possível, podendo, ainda, de forma motivada, haver a recusa do atendimento ou a comunicação no sentido de que o órgão ou entidade requerida não detém os dados solicitados (art. 11, §1º).

Ademais, o inteiro teor de qualquer decisão denegatória do acesso deve ser levada ao conhecimento do requerente, através de certidão ou cópia (art. 14), podendo, ainda, haver a interposição de recurso à autoridade hierarquicamente superior a que proferiu a decisão – nos casos de indeferimento do acesso ou de não apresentação das razões de negativa – no prazo de 10 (dez) dias a contar da ciência do requerente (art. 15).

Por fim, em determinados casos (descumprimento de prazos de resposta, por exemplo), até mesmo a Controladoria-Geral da União poderá ser acionada, através de novo recurso, para deliberar no prazo de 5 (cinco) dias a respeito de decisões negativas de acesso a informações proferidas por órgãos ou entidades do Poder Executivo federal (art.16).

Como se constata, desenhou-se e positivou-se importante arcabouço normativo voltado a assegurar o direito de acesso à informação.

O controle a ser realizado pelo público a partir de informações coletadas através dos mecanismos de acesso servem à promoção não apenas de interesses próprios, como também a interesses públicos.

A tal respeito, há de se ter cuidado com a identificação do real interesse público, que, nem sempre, se confunde com o interesse dos administradores públicos. Sobre interesse público e interesses individuais, veja-se a lição de SARMENTO (2008, p.119):

(...) com grande frequência, a correta inteligência do que seja o interesse público vai apontar não para a ocorrência de colisão, mas sim para a convergência entre este e os direitos fundamentais dos indivíduos. Isto porque,

embora tais direitos tenham valor intrínseco, independentemente das vantagens coletivas eventualmente associadas à sua promoção, é fato incontestado que a sua garantia, na maior parte dos casos, favorece, e não prejudica, o bem-estar geral. As sociedades que primam pelo respeito aos direitos dos seus membros são, de regra, muito mais estáveis, harmônicas e prósperas do que aquelas que tais direitos são sistematicamente violados.

Muitas vezes aponta-se conflito inexistente, em razão de incorreta identificação do interesse público.

(...) o quadro que se delinea diante dos olhos é muito mais o de convergência entre interesses públicos e os direitos fundamentais do que de colisão. Tal situação, repita-se, não constitui a exceção, mas a regra. Na maioria dos casos, a coletividade se beneficia com a efetiva proteção dos interesses dos seus membros. Até porque, o interesse público, na verdade, é composto pelos interesses particulares dos componentes da sociedade, razão pela qual se torna em regra impossível dissociar os interesses públicos dos individuais. Como ressaltou Gustavo Binbenjy, “muitas vezes, a promoção do interesse público – entendido como conjunto de metas gerais da coletividade – consiste, justamente, na preservação de um direito individual, na medida do possível”.

No entanto, muitos pedidos de acesso, na prática, são ignorados pela Administração Pública ou as informações requeridas não são disponibilizadas com base em justificativas vagas, quase sempre amparadas discursivamente no clamor ao sigilo por razões de interesse público – que, na verdade, são interesses dos gestores –, desvirtuando-se completamente as diretrizes fixadas pelo ordenamento e frustrando as expectativas dos cidadãos.

## **b) Recurso ao Poder Judiciário**

A reiteração de situações de negativa de acesso a informações de interesse geral por parte dos cidadãos evidencia a cultura de sigilo de que tratamos acima, demonstrando que ainda há grande resistência por parte da Administração em geral a que a população tome conhecimento sobre os atos praticados pelos agentes e possa, de alguma forma, questionar o *status quo*.

A dificuldade de efetivação daquele acesso efetivamente desestimula o controle social por parte dos administrados, que, muitas vezes, não possuem tempo ou recursos para ultimar medidas judiciais tendentes a forçar a Administração a disponibilizar os dados solicitados.

Porém, há cidadãos que resistem à resistência e persistem na intenção de exercer o poder que a Constituição lhes confere.

Um caso muito ilustrativo é o de Victor Rosa Travancas, advogado militante na causa do acesso à informação e do controle social. Recentemente, Travancas levou ao conhecimento

do Poder Judiciário situações de flagrante violação àquele direito, como através da Ação Popular que moveu em face do Município do Rio de Janeiro e do ex-Prefeito Eduardo Paes para fins de denunciar a omissão da Prefeitura do Rio de Janeiro no que tange ao cumprimento do dever de informar aos cidadãos, através do seu portal de transparência, a remuneração individualizada mensal dos servidores efetivos e de livre nomeação (comissionados).

Em sede de julgamento de agravo de instrumento interposto contra decisão que negou a antecipação da tutela pretendida por Travancas, o Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, por intermédio de sua 14<sup>a</sup> Câmara Cível, por unanimidade, determinou ao Município do Rio de Janeiro que, no prazo de 30 (trinta) dias, disponibilizasse, no Portal de Transparência da Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, os dados referentes à remuneração e subsídio recebidos por ocupante de cargo, posto, graduação, função e emprego público, incluindo auxílios, ajudas de custo, jetons e quaisquer outras vantagens pecuniárias, bem como proventos de aposentadoria e pensões daqueles que estiverem na ativa, de maneira individualizada, referente ao mês em que proferida a decisão e aos últimos 12 (doze) meses, sob pena de multa diária no valor de R\$ 2.000,00 (dois mil reais) (processo nº 061629-14.2016.8.19.0000, acórdão proferido em 22/03/2017).

Em consequência disso, a Municipalidade cumpriu a decisão liminar e passou a disponibilizar tais informações, na forma determinada.

Constata-se, assim, que, pela via legítima do recurso a um remédio constitucional, cidadão comum conseguiu não apenas promover uma mudança de comportamento por parte da Administração – *in casu*, a do Município do Rio de Janeiro –, mas também tornou possível o exercício de uma série de outras iniciativas de controle social, já que agora aquelas informações de claro interesse público já se encontram disponibilizadas para consulta da população em geral.

Ainda nesse contexto, ressalta-se a importância da utilização de medidas judiciais para o acesso à informação como pressuposto do controle social.

A Ação Popular é, de fato, mecanismo previsto expressamente no ordenamento para casos como o acima descrito. É possível que qualquer cidadão, devidamente representado por advogado, independentemente do recolhimento de custas judiciais, proponha a referida ação para fins de anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, como estabelece a Carta Magna de 1988 (art. 5º, inciso LXXIII).

No âmbito infraconstitucional, a Lei nº 4.717/1965 (art. 1º) estende o cabimento da Ação Popular para todos aqueles casos em que se pretenda a anulação ou a declaração de

nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista, de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de 50% (cinquenta por cento) do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

Para o ajuizamento do referido remédio, basta o interessado comprovar a condição de cidadão, mediante a apresentação de título de eleitor ou outro documento que a este corresponda (Lei 4.717/1965, art. 1º).

O próprio diploma prevê a possibilidade de ocorrência de circunstâncias em que não seja possível a obtenção de documentos relevantes ao ajuizamento da ação, por negativa de acesso por parte dos entes requeridos, caso em que a ação poderá ser proposta desacompanhada das certidões ou informações negadas, cabendo ao juiz, após apreciar os motivos do indeferimento, e salvo em se tratando de razão de segurança nacional, requisitar umas e outras (art. 1º, §7º).

Especificamente diante de situações de descumprimento da transparência ativa ou passiva por parte do Poder Público, o ajuizamento da Ação Popular se justifica em razão da configuração de hipótese de violação da lei, no caso, a Lei de Acesso à Informação. Também se enquadra como hipótese de violação à moralidade administrativa no que tange à condução da gestão pública, que exige pleno atendimento aos princípios da publicidade e da transparência.

Outra possibilidade de recurso ao Poder Judiciário diante de ilegalidades dessa monta é a impetração de Mandado de Segurança.

Com efeito, a ausência de respostas a pedidos de acesso, a negativa injustificada de acesso, a concessão de acesso apenas parcial ou a discordância do requerente quanto a motivos apresentados em decisões denegatórias autorizam a impetração daquele remédio constitucional, com fulcro na previsão contida no art. 5º, inciso LXIX, da Carta Magna de 1988.

Nesses casos, dependendo da fundamentação e da prova documental disponível, será possível demonstrar, de plano, a violação ao direito líquido e certo do impetrante no que diz respeito ao acesso à informação de interesse público, requerendo judicialmente a concessão de segurança para fins de que o órgão ou entidade requerida seja condenada a apresentar a

informação solicitada. Para o exercício do direito de requerer o Mandado é imprescindível, porém, que o interessado respeite o prazo decadencial de 120 (cento e vinte) dias, contados do dia de ciência do ato combatido.

Quanto à exigência de prova pré-constituída, o próprio diploma legal que regulamenta o procedimento do Mandado de Segurança – de forma análoga ao que ocorre na lei da Ação Popular – prevê hipótese em que o impetrante se vê impossibilitado de instruir a peça vestibular com os documentos que julga necessários para a prova de seu direito líquido e certo.

Nesse caso, a legislação estabelece o poder de o juiz, preliminarmente e através de ofício ou de mandado de intimação, ordenar a exibição de todo e qualquer documento necessário à prova do alegado se ache em repartição ou estabelecimento público ou em poder de autoridade que se recuse a fornecê-lo por certidão ou de terceiro (art. 6º, §1º, da Lei 12.016/2009).

A via do Mandado de Segurança certamente se afigura mais objetiva e rápida a todo cidadão que, uma vez apresentado pedido de acesso à informação, ver violado o seu direito, especialmente nos casos em que os prazos legais para obtenção de resposta são totalmente ignorados pela Administração.

## **X. APATIA E DESCONFIANÇA DO PÚBLICO QUANTO AO CONTROLE SOCIAL**

Muito se disse, neste estudo, sobre a importância da participação popular quanto à adoção de medidas de fiscalização sobre as atividades dos agentes públicos, buscando obter informações para fins de questionar determinados atos que se lhe pareçam irregulares ou até mesmo criminosos.

É certo, porém, que há, em paralelo àquela cultura do sigilo por parte da Administração, uma espécie de cultura de desinteresse por parte do público em geral.

Como dito antes, de fato vivenciamos uma fase de exercício do controle social em sua abordagem ampla que, em grande medida, está baseado apenas na exposição pública do descontentamento dos cidadãos com a forma como a política e a gestão administrativa são desempenhadas.

Certamente esse comportamento pode ser, em parte, explicado pela jovialidade e imaturidade de nossa democracia. De outro lado, há de se considerar as circunstâncias particulares que envolvem a vida de cada administrado, suas demandas pessoais, profissionais, enfim, exigências outras que podem desviar sua atenção do controle social.

Pode-se dizer, assim, que ainda não alcançamos um momento de efetiva contestação dos atos públicos, com a adoção massiva de mecanismos de controle social (abordagem restrita). Mas há de se acreditar nas perspectivas de mudança.

Como ressalta BARCELLOS (2015, p. 1743-1744), os procedimentos previstos na Lei de Acesso à Informação, a longo prazo, devem fomentar o desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública e, em contrapartida, também o exercício do controle social por parte dos administrados.

A ideia é de que, pouco a pouco, os cidadãos tomem consciência de seu papel na vigilância sobre o Poder Público e, também de forma paulatina, passem a se utilizar de forma mais rotineira e massiva dos mecanismos já existentes – e de outros porventura desenhados – para fiscalizar a atuação dos agentes, cobrar transparência, questionar e exigir mudanças.

## **XI. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O presente ensaio buscou identificar o papel do acesso às informações de interesse coletivo para fins de fomentar e assegurar o controle popular sobre a atuação dos agentes públicos.

Ainda, pretendeu-se demonstrar a relevância do exercício do referido controle no sentido de restringir as possibilidades e reprimir situações de desvio de conduta por parte daqueles que, em teoria, deveriam servir unicamente ao interesse público, mas que, na prática, atuam em prol do interesse privado.

Viu-se como está delineado o ordenamento jurídico brasileiro no que tange à garantia do acesso à informação, mas também foram apontadas dificuldades na efetivação desse direito, como a resistência do Poder Público em abandonar uma certa cultura de sigilo.

Constatou-se que o controle social dos atos da Administração desempenha um papel fundamental no Estado Democrático de Direito e na República no que diz respeito à exigência de prestação de contas por aqueles investidos em funções públicas.

Por fim, o estudo tratou do procedimento previsto em lei para acesso à informação e da utilização de medidas judiciais – Ação Popular e Mandado de Segurança, como exemplos – para fins de se efetivar aquele direito.

Em conclusão, é importante chamar a atenção para a importância crescente do envolvimento de cidadãos comuns – sem cargos públicos ou mandatos eletivos – na busca por

dados referentes ao emprego da máquina pública, reunindo informações e contestando medidas desconformes.

O acréscimo desse elemento (controle popular) ao arcabouço institucional já consolidado (controle interno e controle externo por tribunais de contas e Ministério Público) pode significar a implantação de um sistema efetivo e completo de prevenção e combate a atos ímprobos e a crimes contra a Administração Pública, reduzindo o espaço para desvios, fomentando, por fim, a própria moralidade no exercício do múnus público.

## REFERÊNCIAS

BAPTISTA, Patrícia; CAPECCHI, Daniel. *Se o Direito Administrativo fica, o Direito Constitucional não passa: perspectivas do direito público contemporâneo sobre uma velha questão*. Revista de Direito da Cidade, Rio de Janeiro, v. 8, n. 4, p. 1938-1960, 2016. Disponível em: <<http://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/25461/19165>>. Acesso em: 07 jul. 2018.

BARCELLOS, Ana Paula de. *Acesso à informação: os princípios da lei nº 12.527/2011*. Revista Quaestio Iuris, Rio de Janeiro, v. 08, nº. 03, pp. 1741-1759, 2015.

BELO HORIZONTE. Lei Orgânica. Disponível em: <<https://leismunicipais.com.br/lei-organica-belo-horizonte-mg>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

BRASIL. Acesso à Informação. Disponível em: <<http://www.acessoainformacao.gov.br/>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Hackfest: CGU incentiva uso da tecnologia para combate à corrupção e exercício da cidadania*. 12/06/2017. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2017/06/hackfest-cgu-incentiva-uso-da-tecnologia-para-combate-a-corrupcao-e-exercicio-da-cidadania>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

BRASIL. Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União. *Ministério da Transparência determina acesso público a gastos de diárias e passagens de ONGs*. 28/07/2016.

Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/noticias/2016/07/ministerio-da-transparencia-determina-acesso-publico-a-gastos-de-diarias-e-passagens-de-ongs>>. Acesso em: 11 jun. 2018.

CONSELHO FEDERAL DOS REPRESENTANTES COMERCIAIS. *Listagem de empregados*. Disponível em: <[http://www.confere.org.br/transp\\_arquivos/quadro\\_de\\_funcionarios.pdf](http://www.confere.org.br/transp_arquivos/quadro_de_funcionarios.pdf)>. Acesso em: 26 jun. 2018.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. *Os grandes traços do direito administrativo no século XXI*. Revista de Direito Administrativo & Constitucional A&C, Belo Horizonte, ano 16, n. 63, p. 45-66, jan./mar. 2016. Disponível em: <<http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/viewFile/42/517>>. Acesso em: 14 jun. 2018.

CORREIA, Sérvulo. *Contencioso administrativo e responsabilidade democrática da administração*. In: OTERO, Paulo; ARAÚJO, Fernando; GAMA, João Taborda da (Org.). *Estudos em memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches*. Coimbra: Coimbra Editora, 2011. p. 596, 605. v. I.

GOMES, Juliana Cesário Alvim. *Por um Constitucionalismo Difuso: cidadãos, movimentos sociais e o significado da Constituição*. Salvador: Juspodium, 2016.

HONNETH, Axel. *Luta por Reconhecimento: a gramática moral dos conflitos sociais*. São Paulo: Editora 34, 2003.

METZGER, Gillian E. *Administrative Constitutionalism*. *Public Law & Legal Theory Working Paper Group*. Paper Number 13-350, May 23, 2013. Disponível em: <<http://ssrn.com/abstract=2269773>>. Acesso em: 13 jun. 2018.

MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. *Caso Lava Jato: entenda o caso*. Disponível em: <<http://www.mpf.mp.br/para-o-cidadao/caso-lava-jato/entenda-o-caso>>. Acesso em: 26 jun. 2018.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Tribunais de Contas e democracia*. Palestra no I Fórum Brasileiro de Controle da Administração Pública, organizado pela Editora Fórum (Belo Horizonte) na cidade do Rio de Janeiro em 2 de agosto de 2004.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Curso de Direito Administrativo: parte introdutória, parte geral e parte especial*. 16ª ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

MULGAN, Richard. “Accountability”: *An ever-expanding concept?* Public Administration, v. 78, n. 3, 2000. p. 555.

O GLOBO. *Compliance em foco*. O Globo, 30/06/2017.

PÁDUA, Luciano. *Ciro Gomes estuda ‘mecanismos de controle social ativo’ a órgãos de controle*. Jota, 26/09/2018. Disponível em: <<https://www.jota.info/eleicoes-2018/ciro-declaracoes-plano-governo-26092018>>. Acesso em: 26 set. 2018.

RIO DE JANEIRO. *Lei Orgânica*. Disponível em: <[http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4136646/Lei\\_Organica\\_MRJ\\_comaltdo205\\_2303.pdf](http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/4946719/4136646/Lei_Organica_MRJ_comaltdo205_2303.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2018.

SARMENTO, Daniel. *Supremacia do Interesse Público? As colisões entre direitos fundamentais e interesses da coletividade*. In: ARAGÃO, Alexandre Santos de; NETO, Floriano de Azevedo Marques Neto. *Direito Administrativo e seus novos paradigmas*. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2008, pp. 97-143.

TORRES, Paulo. *Manual do Advogado Público: cível, administrativa, constitucional e trabalhista*. Salvador: JusPodivm, 2018.

UNIÃO EUROPEIA. *Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia*. Disponível em: <[http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_pt.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_pt.pdf)>. Acesso em: 18 jun. 2018.

YOUNG, Iris Marion. *O ideal da imparcialidade e o público cívico*. Revista Brasileira de Ciência Política, Brasília, n. 9, p. 169-203, set./dez. 2012. Disponível em:  
<<http://periodicos.unb.br/index.php/rbcp/article/view/7748>>. Acesso em: 18 jun. 2018.