



**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ - UFPI
PRÓ-REITORIA DE ENSINO DE PÓS-GRADUAÇÃO - PRPG
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS - CCHL
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO - PPGD**

KELSTON PINHEIRO LAGES

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O CONTROLE SOCIAL DA
TRANSPARÊNCIA: A EFETIVIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
BRASIL**

Teresina

2021

KELSTON PINHEIRO LAGES

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O CONTROLE SOCIAL DA
TRANSPARÊNCIA: A EFETIVIDADE DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO
BRASIL**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito,
junto ao Programa de Pós-Graduação em
Direito, da Universidade Federal do Piauí.

Área de concentração: Direito, Democracia e
Mudanças Institucionais

Linha de Pesquisa: Mudanças Institucionais,
Democracia e Efetividade do Direito

Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olívia Brandão Melo
Campelo

Teresina

2021

KELSTON PINHEIRO LAGES

**O MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL E O CONTROLE SOCIAL DA
TRANSPARÊNCIA: A efetividade da lei de acesso à informação no Brasil**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para obtenção do título de Mestre em Direito,
junto ao Programa de Pós-Graduação em
Direito, da Universidade Federal do Piauí.

Aprovada em: ____/____/____

BANCA EXAMINADORA

Prof.^a Dr.^a Olívia Brandão Melo Campelo
(Presidente e Orientadora)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof.^a Dr.^a Deborah Dettman Matos
(Examinadora Interna)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. Nelson Juliano Cardoso Matos
(Examinador Interno)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. Sebastião Patrício Mendes da Costa
(Examinador Interno)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

Prof. Dr. Fernando Ferreira dos Santos
(Examinador Externo)
Universidade Federal do Piauí (UFPI)

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Setorial do Centro de Ciências Humanas e Letras
Serviço de Processos Técnicos

L174m Lages, Kelston Pinheiro.
O Ministério Público Federal e o controle social da
transparência : a efetividade da Lei de Acesso à Informação no Brasil
/ Kelston Pinheiro Lages. -- 2021.
107 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Teresina, 2021.

“Orientadora: Prof.^a Dr.^a Olívia Brandão Melo Campelo.”

1. Lei de Acesso à Informação – Brasil. 2. Transparência.
3. Ministério Público Federal - Brasil. 4. Controle social. I. Campelo,
Olívia Brandão Melo. II. Título.

CDD 342.810 662

Bibliotecária: Thais Vieira de Sousa Trindade - CRB3/1282

AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar a Deus por ter me oferecido condições para a realização de mais um sonho. À minha família, em especial minha esposa Rossandra, as minhas filhas Romana e Blanca pela compreensão dos momentos ausentes. À minha mãe, Marilda Pinheiro Lages, maior expressão de amor vista e vivida, fonte maior de inspiração. A Minha irmã Shirley Pinheiro Lages, professora aposentada da UFPI, pelo estímulo, exemplo acadêmico, e inspiração. A instituição Ministério Público pela realização profissional ao possibilitar a tentativa de ser um agente de transformação social na construção de uma vida melhor. À coordenação de pós-graduação em Direito, seu corpo docente, direção e administração, pelo conhecimento transmitido e profissionalismo, determinantes para prosseguir na caminhada. Agradecimento especial a minha orientadora Olívia Brandão pela forma sempre gentil de ensinar e conselhos enriquecedores neste processo. A todos que diretamente ou indiretamente concorreram para o meu retorno a atividade acadêmica; aos colegas do mestrado, por compartilhar e propiciar momentos de grandes reflexões acadêmicas e existenciais.

RESUMO

O Brasil optou por constituir-se em um Estado Democrático de Direito, e como tal assumiu compromissos na implementação dos direitos fundamentais. A presente pesquisa propôs identificar respostas às seguintes indagações: como e de que forma o Ministério Público Federal dentro do novo perfil constitucional estabelecido pela Carta de 1988 buscou assegurar o direito fundamental à informação, com controle social e transparência, no período de 2015/2017? O estudo faz uma análise sobre efetividade da Lei de Acesso à Informação no país na perspectiva da atuação de tal instituição. Ao seguir tendências das democracias modernas, a Constituição de 1988 assegurou aplicação imediata aos direitos e garantias fundamentais, não permitindo que se transformem em mera promessa do poder constituinte, a revelar assim sua natureza dirigente. Para tanto, elegeu o *Parquet* como seu guardião. Transparência, informação, cidadania e controle social se complementam e aparecem como condições nas democracias contemporâneas. Num cenário atual de difícil conjuntura social e econômica em que se encontra o país, onde o controle institucional se mostrou insuficiente na sua missão de preservação do patrimônio público, justificável e relevante tornam-se tais respostas na busca de alternativas ao seu fortalecimento. Para dialogar com esse contexto, este estudo adotou a pesquisa descritiva, baseada em acervo bibliográfico e documental, bem como registro de dados do Ministério Público Federal, do Portal da Transparência do Governo Federal e do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Ao final, concluiu-se que a instituição Ministerial atua de forma extrajudicial e judicial para promover de modo eficiente a transparência como controle social, contribuindo assim para a efetividade da Lei de Acesso à Informação, porém precisa aperfeiçoar sua atuação.

Palavras-chave: Ministério Público. Controle social. Transparência.

ABSTRACT

Brazil was constituted as Democratic State and, as such, took on obligations like the implementation of fundamental rights. The present research proposed to identify answers to the following questions: how and in what way the Brazilian Federal Prosecution Service, within the new constitutional profile established by the Charter of 1988, sought ensuring the fundamental right to information, with social control and transparency, in the 2015/2017 period? The study makes an analysis on the effectiveness of the law of information access in the country from the perspective of the operation of such institution. By following trends of modern democracies, the Constitution of 1988 ensured the immediate application of fundamental rights and guarantees, not allowing them to become mere promises of the constituent power, then revealing Constitution's guiding nature. For this, it elected the *Parquet* as its guardian. Transparency, information, citizenship and social control are complementary and appear as conditions in the contemporary democracies. In a current scenario of tough conjuncture on social and economics in which the country is passing through, where the institutional control showed insufficient in its mission of preservation of public property, such answers become both justifiable and relevant in the seek for alternatives to its strengthening. In order to discuss with this context, this study adopted the descriptive research, grounded on bibliographic and documentary collection, as well as data register from the Brazilian Federal Prosecution Service, from the Federal Government's Transparency Portal and from the Court of Accounts of the State of Piauí. At end, it was concluded that the Ministerial institution acts both in extrajudicial and judicial ways in order to efficiently promote the transparency as social control, contributing for the effectiveness of the law of information access, but needs to improve its acting.

Keywords: Prosecution Service. Social control. Transparency.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
CGU	Controladoria Geral da União
SIU	Sistema Único do Ministério Público Federal no Piauí
ONG	Organização Não Governamental
CDC	Código de Defesa do Consumidor
CNMP	Conselho Nacional do Ministério Público
MC	Medida Cautelar
MP	Ministério Público
MPF	Ministério Público Federal
TICs	Tecnologias de Informação e Comunicação

LISTA DE TABELAS E GRÁFICOS

Tabela 1	Índice de percepção da corrupção no Brasil (2015-2019)	76
Gráfico 1	Índice de Transparência dos Governos Estaduais (2015-2016)	76
Gráfico 2	Acesso dos usuários ao Portal da Transparência do Governo Federal (2018-2020)	77
Gráfico 3	Análise quantitativa e qualitativa da aplicação da Lei de Acesso à Informação (2015-2016)	87
Gráfico 4	Procedimentos extrajudiciais; recomendações; termos de ajuste de condutas; ações judiciais (2015-2017)	89
Tabela 2	Grau de eficiência da atividade judicial e extrajudicial do Ministério Público Federal (2015-2017)	89

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE SOCIAL	12
2.1	Democracia e controle social na ordem constitucional de 1988	12
2.1.1	Democracia e controle social	19
2.1.2	Modelos de controle social (<i>Accountability</i>)	29
2.2	O Ministério Público na ordem constitucional de 1988	34
2.2.1	Ministério Público e controle social	37
2.2.2	Reorientação do Conselho Nacional do Ministério Público	42
2.2.3	Tensão entre Ministério Público demandista e resolutivo	43
3	TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL	48
3.1	Transparência e Lei de Acesso à Informação no Brasil	48
3.1.1	Modelos de democracia e cidadania (o oposto do governo invisível de Bobbio)	56
3.1.2	Transparência na ordem constitucional de 1988	63
3.1.3	Lei de Acesso à Informação	69
3.2	Dados gerais sobre a atuação do Ministério Público como controle social da aplicação da Lei de Acesso à Informação	76
4	COMO O MINISTÉRIO PÚBLICO EXERCE O CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PIAUÍ?	79
4.1	Como atua o Ministério Público? Extrajudicial ou judicialmente?	80
4.2	Análise quantitativa e qualitativa da aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (2015-2016)	87
4.3	Análise quantitativa e qualitativa da atuação do Ministério Público Federal	89
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	93
	REFERÊNCIAS	98

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do período Republicano no Brasil, existiram apenas hiatos de democracia, a demonstrar a fragilidade de suas instituições. Assim, mesmo após sua passagem para um estado democrático de direito, enfrenta obstáculos para assegurar a efetivação dos direitos fundamentais. Nesse sentido, o tema desta dissertação é o Ministério Público e o controle social da transparência com uma análise sobre a sua atuação e aplicação da Lei de Acesso à Informação, no período de 2015 e 2017.

A ordem constitucional de 1988 aponta logo no seu preâmbulo que o Brasil adota a República como forma de governo, e constitui-se em um Estado Democrático de Direito, possuindo, dentre outros fundamentos e garantias, a soberania popular, a cidadania e o acesso à informação. A noção de Estado Democrático está indissociavelmente ligada à concretização dos direitos fundamentais (STRECK, 1999, p. 37). Desse modo, o presente trabalho tem como finalidade responder às indagações: como e de que forma o Ministério Público busca assegurar especificamente o direito fundamental à informação com controle social, a partir de uma análise sobre efetividade da Lei de Acesso à Informação no país?

Assume relevo as respostas às indagações, na medida que a Constituição de 1988 assegura aplicação imediata aos direitos fundamentais, impedindo que se transformem em mera promessa do poder constituinte. Não se trata, pois, de alusão ao pós-positivismo, neoconstitucionalismo, ou qualquer novo constitucional (Art.5º, §1º, da CF).

Com base nessas premissas, infere-se que a democracia no Brasil é participativa, ou seja, o povo brasileiro decidiu participar, fazer o controle social da gestão. Contudo, não se pode exercer o controle do que não se conhece, daí a necessidade de se assegurar efetivamente o direito fundamental à informação por meio da transparência dos atos públicos, cuja fundamentação política reside na própria ideia de democracia.

Nesse sentido, a pesquisa tem como objetivos demonstrar, na prática, como o Ministério Público enquanto agência de *accountability* atua para realizar e fomentar o controle social da transparência por meio do direito à informação, demonstrando, ainda, suas formas e ferramentas de atuação judicial e extrajudicial.

Objetiva-se, de maneira específica, analisar de forma quantitativa e qualitativa a atuação do Ministério Público Federal (MPF) e a aplicação da Lei de Acesso à Informação, a partir do levantamento do número de ações judiciais e extrajudiciais; apontar o índice de transparência nos estados e o grau de interesse dos cidadãos pelas informações das contas públicas. Buscar-se-á parte dessas informações junto à 5ª Câmara de Coordenação e Revisão

(Patrimônio público e Improbidade administrativa) do MPF e no portal da transparência do governo federal.

Quanto aos objetivos, esta pesquisa se caracteriza como descritiva. Nesse tipo de estudo, busca-se descrever, registrar, analisar e interpretar os dados sem manipulá-los (MARCONI; LAKATOS, 2005). A caracterização como estudo descritivo, de natureza qualitativa, propõe-se a demonstrar como e quais as formas de atuação do Ministério Público para promover o controle social com transparência, na busca da efetividade da Lei de Acesso à Informação, e qual o reflexo disso para uma gestão proba. Apresentam-se, para tanto, a fundamentação teórica do Estado Democrático de Direito, as formas de controle, a relação da transparência e do controle social para a efetividade do direito fundamental à informação e o papel de tal instituição nesse processo.

Em relação aos procedimentos utilizados, a pesquisa é essencialmente bibliográfica, fundamentando as argumentações em legislações, relatórios e outras formas de informações prestadas pelo Estado à sociedade por meio de sites de agências governamentais, de organizações não governamentais, visto que esses são as principais fontes de dados do setor público.

O estudo faz ainda uma abordagem geral na relação da participação, controle social e democracia na Constituição de 1988 e na teoria política moderna, a partir de uma visão de autores como Shumpeter (1961), Dahl (2012) e O'donnell (1998).

Num cenário atual de difícil conjuntura social e econômica que atravessa o país, em que o controle institucional se mostra insuficiente, a pesquisa busca demonstrar sua justificativa e relevância ao analisar alternativas de controle dos recursos públicos para auxiliar o controle oficial. Por outro lado, faz uma análise sobre o novo perfil constitucional do Ministério Público e sua atuação, numa quadra de omissão do poder público para a concretização dos direitos fundamentais.

A ideia de contribuição do presente estudo nasce a partir da verificação de como e até onde o *Parquet* Federal tem concorrido com suas ações para realização e fomento de controle social e, por conseguinte, para a efetividade da Lei de Acesso à Informação.

Na implementação do acesso à informação, a Lei n.º 12.527/2011 estabeleceu e definiu o marco regulatório sobre a transparência e acesso à informação pública sob a proteção do Estado. A referida lei traz consigo diretrizes ao fomento ao controle social e destaque para as tecnologias de informação e comunicação (TICs) e sistema de informação ao cidadão (SIC), portais das transparências, como ferramentas importantes para a concretização do acesso à informação. Porém, indaga-se: a lei tem alcançado efetividade?

No que se refere à organização deste trabalho, foram estruturados quatro capítulos. O primeiro discorre sobre Democracia e Controle Social na ordem constitucional de 1988 e fora dela; modelos de controle social (*Accountability*); o novo perfil do Ministério Público na Carta de 1988 e suas formas de atuações. Por fim, analisa-se as diretrizes do Conselho Nacional do Ministério Público, diante do seu novo desenho constitucional.

No capítulo dois, analisa-se o princípio constitucional da transparência na Carta de 1988 e sua interseção com o controle social e cidadania, apresentando-se, ainda, dados gerais sobre atuação do MPF na aplicação da Lei de Acesso a Informação (LAI).

No capítulo três, analisa-se de que forma o Ministério Público exerce o controle social da transparência, quem demanda e quais resultados foram obtidos quantitativa e qualitativamente.

No capítulo quatro, faz-se a conclusão e a proposição de sugestões para uma melhor atuação do MPF na sua nova missão constitucional, com perspectivas de evolução na busca pela efetividade da Lei de Acesso à Informação. E por derradeiro, apresenta-se recomendações para ações futuras que leve a aperfeiçoar a atuação do Ministério Público na promoção do controle social com transparência e aumento da efetividade da Lei de Acesso à Informação.

2 O MINISTÉRIO PÚBLICO E O CONTROLE SOCIAL

2.1 Democracia e controle social na ordem constitucional de 1988

A atual ordem constitucional está assentada no princípio de que a República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos e garantias, dentre outros, a soberania, cidadania, o acesso à informação e a dignidade da pessoa humana (Art. 1º da Constituição Federal de 1988).

Nessa condição, estabelece-se o princípio da soberania popular de que todo poder emana do povo, que é exercido por meio de seus representantes eleitos ou diretamente. Como forma Republicana de Estado, os direitos e garantias fundamentais – vistos como aqueles relativos à proteção do princípio da dignidade da pessoa humana e frutos do processo dialético histórico produtivo (SILVA, 2019) – devem ser priorizados a fim de que possam cumprir com os objetivos firmados no Art. 3º da CF. de 1988: I – construir uma sociedade livre, justa e solidária; II – garantir o desenvolvimento nacional; III – erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

A Lei Maior, ao estabelecer tais metas e compromissos de suas realizações, revela-se *prima facie* sua natureza diretiva ou dirigente, assim qualificada “[...] toda constituição que possui normas definidoras de tarefas e programas de ação a serem concretizados pelos poderes públicos” (CANOTILHO, 2003, p. 65).

Nesse aspecto, a noção de Estado Democrático está “[...] indissociavelmente ligada à realização concreta dos direitos fundamentais e deve buscar ser um *plus* normativo em relação aos modelos anteriores de Estado Liberal e Social, pois não foram capazes de garantir a justiça social, nem a participação do povo” (STRECK, 1999, p. 37).

Desse modo, a Carta de 1988 revela que a democracia no Brasil é participativa. O povo brasileiro, por meio do poder constituinte, decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. E o exercício de tal participação com controle social apenas se realiza num regime democrático, que, para Bobbio (2000, p. 98), pode ser definido como o governo do poder visível, onde nada pode permanecer confinado ao espaço do mistério. Ainda segundo o autor, o regime democrático, obrigatoriamente, “[...] deve ser o regime do poder público em

público”, em oposição ao regime absoluto em que o sigilo e a ocultação são a regra, teoria *arcana imperii*.

O controle social, por sua vez, consiste na participação do cidadão na gestão pública, logo na fase da formulação de políticas públicas, na sua fiscalização, controle da Administração Pública. Tal atividade se mostra um auxílio indispensável ao controle institucional que fiscaliza os recursos públicos, dado a sua capilaridade, concorrendo assim para uma gestão proba ao favorecer a prevenção da corrupção e fortalecimento da cidadania. No entanto, o cidadão precisa estar bem informado para exercê-lo e, nesse sentido, a Constituição Federal elevou o direito à informação à categoria de direito fundamental, hoje regulamentado pela Lei de Acesso à informação, Lei nº 12.527/2011.

A disponibilização do acesso a tais informações é um corolário do princípio Republicano e do modelo de Estado Democrático de Direito adotado pelo Brasil. A partir do momento em que o poder é exercido por um representante do povo, o qual gerenciará recursos públicos, o mesmo tem a obrigação de comprovar o interesse público em cada um de seus atos de gestão, em relação a cada receita e despesa. E para o regular funcionamento do sistema republicano, é indispensável a existência de órgãos de controle, os quais, juntos com a sociedade, são capazes de fiscalizar a conduta do gestor à luz do princípio da legalidade.

Por outro lado, a fim de que se torne possível o exercício do controle pela sociedade, faz-se necessário que o gestor transpareça, disponibilize, clarifique, demonstre, de forma ampla, o maior número de informações possíveis concernentes à sua gestão. Tal ônus ou responsabilidade do gestor público, quer no âmbito público ou privado, é reconhecido na doutrina internacional como *accountability*¹.

A transparência com fornecimento de informação como se verá adiante em tópico específico, é um dos instrumentos dos cidadãos mais eficientes no combate à corrupção, pois permite que os mesmos tenham o mínimo de elementos para que possam fazer valer seus direitos perante a Administração Pública. A transparência, portanto, possibilita que o povo enquanto real titular do poder político participe da gestão pública ora na discussão da formulação de políticas públicas, ora através da fiscalização da legalidade dos atos administrativos.

1 Na opinião de O'Donnell (1998), *accountability* pode ser entendida como a responsabilização democrática dos agentes públicos por meio de dois mecanismos: *accountability* vertical, na qual a sociedade controla de forma ascendente os governantes (mediante o voto em representantes, os plebiscitos e os conselhos de usuários de serviços públicos, entre outros mecanismos) e *accountability* horizontal, definida como aquela que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*) e por meio de órgãos governamentais que controlam a atividade pública, a exemplo dos tribunais de contas brasileiros.

Nesse processo de participação e exercício de cidadania é revelado uma relação estreita e indissociável entre o controle social e a transparência. Por outro lado, é certo que, em uma sociedade onde impera a obscuridade, sem transparência nos atos administrativos públicos, termina por ocorrer os fenômenos do patrimonialismo e clientelismo, levando por consequência a toda forma de corrupção e desvio de bens públicos em prol de interesses privados.

O controle social, assim tem como característica o conjunto de ações individuais ou coletivas que a sociedade realiza de forma ordinária, cobrando os governos no atendimento de suas demandas, acompanhando e controlando as políticas públicas, desde sua formulação até a sua implementação (BRAGA, 2011).

A CF de 1988 acompanhou as constituições modernas ao elevar os direitos fundamentais, sociais, ao lado dos direitos individuais civis, políticos, bem como ao permitir a efetiva participação do povo na gestão e no controle da coisa pública a partir da premissa de que todo o poder emana do povo.

Anuncia Ferrajoli (2006) que a característica comum das constituições modernas é elevar os direitos sociais à característica de direitos constitucionais, e que a brasileira deu um passo adiante ao criar garantias de efetivação desses direitos. Essa condição faz da Constituição Federal brasileira de 1988 uma das mais avançadas do mundo (FERRAJOLI, 2006).

Continua, ainda, o autor: se as constituições do século XIX, dos Estados liberais, eram um freio ao poder do Estado, as constituições atuais são um passo à frente. São textos que criam, além de limites para ao poder estatal, obrigações políticas em relação aos cidadãos (FERRAJOLI, 2006, p. 187).

Nessa direção, o Supremo Tribunal Federal (STF) decidiu, em 11 de março de 2021, pela inconstitucionalidade de ato normativo presidencial, que previa a redução do número de conselheiros no Conselho Nacional dos Direitos da Criança e do Adolescente (Conanda), confirmando assim o direito e garantia constitucional de participação e controle da sociedade civil na formulação e controle das políticas públicas.

A Constituição de 1988, assim, inovou a função do Judiciário no âmbito do Estado Democrático de Direito, ao estabelecer a possibilidade – no caso de falhas e omissões dos demais poderes no oferecimento dos serviços públicos – do Poder judiciário intervir nas políticas públicas do Poder Executivo quando necessária à garantia e implementação de direitos fundamentais, sem incorrer em ofensa ao princípio da separação dos poderes.

Nesse aspecto, a teoria da separação dos poderes, tal qual concebida, com separação rígida entre as funções estatais, no século XVIII, parece anacrônica, até porque o que diferencia tais poderes como Executivo, Legislativo ou Judiciário é a preponderância da natureza dos atos que são por eles praticados e não a sua exclusividade. De acordo como prof. Nelson Juliano Cardoso Matos, haveria a necessidade de se redesenhar a teoria clássica da separação dos poderes formatadas quer por Montesquieu ou Federalista pois concebidas para resolver os problemas do século XIX, não mais servindo para a solução das demandas do atual século XXI (MATOS, 2021)².

Dessa forma, não cabe na Carta de 1988 a figura do juiz “montesquieuniano”, que se comporta como o “boca da lei”, em que de forma automática reproduz o Direito preexistente. Nesse sentido, anota Ferraz Júnior (2000, p. 174):

O sentido promocional prospectivo dos direitos sociais altera a função do Poder Judiciário, ao qual, perante eles ou perante a sua violação, não cumpre apenas julgar no sentido de estabelecer o certo e o errado com base na lei (responsabilidade condicional do juiz politicamente neutralizado), mas também e sobretudo examinar se o exercício discricionário do poder de legislar conduz à concretização dos resultados objetivados (responsabilidade finalística do juiz que, de certa forma, o repolitiza). [...] Altera-se, do mesmo modo, a posição do juiz, cuja neutralidade é afetada, ao ver-se ele posto diante de uma corresponsabilidade no sentido de uma exigência de ação corretiva de desvios na consecução das finalidades a serem atingidas por uma política legislativa. Tal responsabilidade, que, pela clássica divisão dos poderes cabia exclusivamente ao Legislativo e Executivo, passa a ser imputada também à Justiça.

Entretanto, segundo os estudiosos da matéria, e por diversas razões, o modelo tradicional de prestação jurisdicional atualmente praticado no Brasil tem se mostrado deficitário no que concerne ao objetivo de assegurar a implementação dos direitos fundamentais. Apontam como causas principais a falta de conhecimento técnico dos juízes em determinadas áreas, especialmente, a orçamentária; ausência visão de todo o problema que lhe chega, com consequências das suas decisões; e ainda a inobservância dos limites impostos às decisões judiciais pela própria Carta de 88, como bem observa o Prof. Oscar Vilhena (2008), em artigo de sua autoria intitulado a “Supremocracia”. Cite-se como exemplo, o caso da legalização do aborto em bebês anencéfalos, a criação de tipo penal por analogia, a homofobia, reconhecimento da união civil entre homossexuais e mais recentemente instauração de inquérito *ex-officio* pelo Judiciário (com patente violação ao sistema acusatório). Nessa temática, Fábio Lima Quintas esclarece que:

² Anacronismo da doutrina da separação de poderes. Ver: <https://www.youtube.com/watch?v=v9DWZHFV0s>

Em razão ainda do déficit de conhecimento, em traduzir as pretensões gerais dos direitos sociais em tutelas judiciais específicas. A incapacidade técnica dos juízes de atuar no planejamento orçamentário, pode levar a desestruturação da ação coordenada pelo Estado, à condução de uma disfunção na política pública, gera iniquidades e apresenta resultados individuais duvidosos [...] “o ativismo judicial afeta a capacidade de ordenação do direito e enfraquece a atividade administrativa, que deixa de ser reconhecida como dotada de autoridade, tornando o juiz a grande agência administrativa do Brasil – a última instância administrativa”. (QUINTAS, 2016, p. 182).

Carlos Blanco de Moraes, na mesma direção aponta diversos fatores que levam ao modelo atual de prestação jurisdicional no Brasil. A primeira delas decorre de uma deficiência congênita, derivada de uma má compreensão a respeito do significado do paradigma do Estado Democrático de Direito e da normatividade dos direitos fundamentais (especialmente os de índole socioeconômica); da visão equivocada do Estado Social, propaga-se a crença de que é não só ociosa a diferenciação entre os Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, mas também natural o protagonismo político do Poder Judiciário perante os outros Poderes e perante a sociedade. (MORAIS, 2011, p. 222-223).

Continua o autor, a deficiência do modelo decorre ainda de conceber, do ponto de vista epistêmico, os direitos fundamentais e os princípios constitucionais como delegações normativas em branco ao intérprete (mormente ao judiciário), para criar direito a partir das suas próprias pré-compreensões políticas, filosóficas, e de forma discricionária, a desvalorizar ou a contrariar o próprio direito ordinário do legislador democrático e que equivaleria a um verdadeiro golpe de Estado constitucional com cadência larvar, uma afronta à ideia de direito do poder constituinte e uma fraude continuada à Lei Fundamental (MORAIS, 2011, p. 222-223). Conclui afirmando que:

O erro fundamental dessa leitura assenta-se numa visão totalizante e organicista da Constituição, da qual deriva (de forma também inadequada) um dirigismo do Judiciário sobre a sociedade, o que é incompatível e contraditório com sociedades pluralistas. Por isso mesmo, uma Constituição onnipresente e omnicomprensiva parece encerrar em si mesma uma perigosa visão totalitária da sociedade e do Estado, incompatível com o pluralismo inerente ao modelo de Estado democrático de direito. (MORAIS, 2011, p. 229-230).

Nessa mesma linha, Zagrebelsky (2008, p. 154), esclarece que:

[...] no momento atual do constitucionalismo (por ele denominado de Estado Constitucional), os juízes têm uma grande responsabilidade na vida do direito, o que era desconhecido no Estado de direito legislativo. Mas os juízes não são os senhores do direito no mesmo sentido em que o era o legislador no século passado. Os juízes são, na verdade, os garantidores da complexidade estrutural do direito no Estado Constitucional, é dizer, os garantes da necessária e dúctil coexistência entre lei, direitos e justiça; de outro, os juízes precisam se manter abertos às possibilidades de exercer sua prerrogativa constitucional de contribuir politicamente à formação do ordenamento jurídico [...]. [Isso porque] o direito não é um objeto de propriedade de um, mas deve ser objeto do cuidado de todos.

Dessa forma o Poder Judiciário deve cumprir sua missão constitucional de assegurar os direitos fundamentais, porém, dentro dos limites estabelecidos pelo regime democrático, previsto na Constituição Federal de 1988, em especial em obediência aos princípios da separação dos poderes e ao dever da motivação das decisões judiciais, preservando, assim, sua legitimidade técnica e política.

Por outro lado, não é preciso muito esforço para compreender que o texto constitucional de 1988, no que concerne à efetivação dos direitos fundamentais, especialmente a soberania popular por meio da participação, está distante de se concretizar. Nessa linha, Bonavides (1999) afirma que do ponto de vista normativo não há nada a acrescentar, mas há tudo a concretizar.

Assim, democracia e soberania popular com controle social no plano constitucional de 1988 são, portanto, conceitos interligados, uma vez que aquela possui como fundamento de validade e de legitimação o exercício do poder a partir da vontade do povo, verdadeiro titular do poder político.

Nesse diapasão, é possível afirmar que o direito de participação é um direito fundamental definido em normas constitucionais que decorrem diretamente do princípio do Estado de Direito e do princípio democrático (SCHIER, 2002). De igual forma, segundo Pedra (2003, p. 162), “[...] não há como sustentar um regime democrático sem a participação e controle da sociedade”.

Com efeito, o direito-dever fundamental de participação e controle social no regime democrático encontra amparo em diversos dispositivos constitucionais mencionados na Constituição de 1988, destacando-se, neste particular, os princípios da soberania popular, legalidade e moralidade, sendo de responsabilidade dos cidadãos o exercício do controle da Administração Pública. Nessa direção, anuncia Schier (2002, p. 57):

Quanto à dimensão do direito de participação dirigida à concretização do princípio do Estado democrático de Direito, tem-se que ele se manifesta através do princípio da legalidade, como uma modalidade de controle dos atos administrativos, titularizados pelos cidadãos. Não se pode olvidar que a participação, no quadro do Estado Social de Direito, legitima a demanda por controle não apenas pautado na legalidade formal, mas, para além, impõe a observância de critérios materiais de justiça.

Dessa maneira, não se pode alijar das decisões políticas e do controle da coisa pública quem lá atrás participou da formação do pacto social, abrindo mão de seus direitos individuais de liberdade e outros, dando origem à própria criação e organização do Estado, conforme apontam os Contratualistas como Hobbes, Locke, Rousseau.

Nessa toada, o sistema democrático brasileiro tem, em suas bases, o voto direto, secreto, universal e periódico, por meio do qual é exercido esse poder soberano, formando-se uma espécie de relação de interdependência entre o representante eleito e o cidadão, sendo este o verdadeiro detentor do poder político.

A propósito dessa participação, com controle do povo nas decisões políticas e na gestão pública, Habermas, na sua teoria discursiva, declara que:

[...] o princípio de que o poder estatal emana do povo tem que ser garantido por institutos jurídicos, na forma de liberdade de opinião e de informação, de liberdade de reunião e de associação, e de reunião e de associação, de liberdades de fês, de consciência e de confissão, de autorizações para participação em eleições e votações políticas. (HABERMAS, 1997, p.187).

A Constituição Federal de 1988, seguindo suas diretrizes e princípios, concedeu aos cidadãos instrumentos diversos, possibilitando a participação em momentos distintos dos processos de tomadas de decisões políticas. Nesse sentido, importante as considerações trazidas por Borges (2006, p. 10):

A Constituição de 1988, obedecendo a uma tendência amplamente consagrada no mundo moderno, deu um seguro passo à frente na institucionalização do Estado Democrático de Direito, assegurando, por vários meios, a participação popular na gestão e no controle das políticas públicas. Definiu, assim, em vários de seus dispositivos, a importante missão constitucional das sociedades civis, chamadas a fiscalizar, controlar, discutir, colaborar, e participar na gestão da coisa pública, no exercício de uma cidadania responsável e construtiva, de quem muito se espera para a construção de um futuro melhor para nosso País.

Nesse cenário, há de se buscar superar o modelo de Estado patrimonialista, burocrata, o qual predominou na formação e ainda persiste na administração da coisa pública no Brasil,

em busca de uma gestão *societal*, onde os cidadãos possam participar efetivamente das discussões sobre as políticas públicas e acompanhar sua implementação, concretizando assim o direito fundamental à informação com controle social.

2.1.1 Democracia e controle social

Ao analisar a democracia e o controle social num contexto mais amplo, descobre-se que um dos maiores problemas que a teoria política moderna da democracia se depara é com a necessidade de justificar como o Estado soberano deve se relacionar com o povo soberano – titular do poder político que delegou seus poderes –, de forma que as decisões políticas daquele encontrem legitimidade em suas decisões.

O estudo aponta que a democracia representativa hoje é a forma de viabilidade dos governos democráticos, visto que o próprio Rousseau estava convencido de que uma verdadeira democracia jamais existiria, pois exigiria, entre outras condições, um Estado muito pequeno, no qual ao povo pudesse reunir-se sempre que necessário e cada cidadão conhecesse todos os demais (ROUSSEAU, 2007).

A fundamentação política que se busca sobre a instituição do Estado moderno surge assim de um “contrato” no qual os indivíduos que formam a comunidade transferem parte de seus direitos a ela, no entanto permanece como titular do poder político e com direito de participar e acompanhar os atos praticados por seus representantes. Essa relação de participação do titular do poder político com o Estado soberano, num regime democrático, foi objeto de análises por grandes teóricos da democracia contemporânea.

Tais análises de estudiosos, cientistas sociais, deram-se sob dois aspectos. Um sob aspecto teórico, abstrato, visando a formulação de uma democracia ideal; a outra vertente, do ponto de vista real e empírico, estudando sua formação e seu funcionamento, de maneira pragmática. Entre os teóricos que acolheram essa última acepção, encontram-se Joseph Alois Schumpeter (1883-1950) e Robert Alan Dahl (1915-2014), que compartilharam dessa concepção metodológica de democracia realista.

Schumpeter (1961), de início, tece críticas aos conceitos estabelecidos pela teoria clássica da democracia, como o bem comum, vontade geral e racionalidade nas eleições. Acredita que os parâmetros para bem comum varia segundo valores de cada um; a vontade geral, por sua vez, não é a soma das individuais e não exprime a soberania ou vontade do povo, e sim de grupos de interesses, em que, quanto maior seu número, mais democrático será o regime. Diz ainda que não há racionalidade nas votações, pois o eleitor é levado por

elementos exteriores como a multidão e a mídia. Então, termina por definir democracia como um arranjo institucional a fim de tomar decisões por meio da competição do povo. Além disso, para o autor, “[...] o povo, como povo, não pode jamais governar ou dirigir realmente” (SCHUMPETER, 1984, p. 301)

Prossegue ainda o autor, “O método democrático é um sistema institucional, para a tomada de decisões políticas, no qual o indivíduo adquire o poder de decisão mediante uma luta competitiva pelos votos do eleitor” (SCHUMPETER, 1984, p. 336). Na visão do autor, o povo não pode governar, apenas escolher os governantes, visto que as pessoas comuns, além de não terem interesses por assuntos políticos, não agem de forma racional. Para tanto, há a necessidade de que os eleitos liderem e gerenciem as democracias, tomando as decisões políticas necessárias para o funcionamento do Estado-Administração. O povo nesse aspecto teria um papel menos ativo, apenas elegeria os seus representantes políticos. Segundo Schumpeter, a igualdade política restaria realizada pelo direito de cada eleitor a um voto.

O autor compreende que a democracia não é só um regime político de onde partem as decisões políticas, mas defende também que o líder eleito adquira o poder para estabelecer as políticas públicas por meio da competitividade dos votos dos eleitores com a finalidade de permanecer no poder.

Portanto, Schumpeter – considerado o autor da transição entre a ideia clássica e moderna sobre a democracia – transformou o pensamento idealista de democracia para uma visão pragmática e realista, um método político alheio ao aspecto ético-normativa, com possibilidade de levar a organização e funcionamento da democracia, por meio de instrumentos eleitorais, como o voto, cabendo aos cidadãos o controle da administração pública a partir da aprovação ou não de um político com sua reeleição, concedendo-lhe ou rejeitando o apoio popular. Em razão disso, a concepção schumpeteriana é considerada procedimentalista, uma vez que é baseada no método de escolha de governantes.

Assim, Schumpeter elabora sua teoria com base em um tipo de democracia que tem como mote a concorrência de lideranças, na qual a democracia é particularizada em razão da existência de várias elites políticas que disputam o voto dos cidadãos. A democracia é vista como resultante do poder conferido aos cidadãos de decidir no processo eleitoral. Para ele, esse processo termina por produzir uma legislação e gerenciamento estatal somente como resultado da disputa política pelos votos do eleitor.

De acordo com Schumpeter (1984), a democracia deve possuir as seguintes características: disputa pelo apoio político do cidadão; concorrência livre por meio do voto livre; competição e luta pela liderança política; lideranças escolhidas pelos cidadãos; governo

gerenciado por políticos; política vista como profissão.

Ao contrário da concepção de Schumpeter, que eleva o método político, o cientista político Robert Alan Dahl elege o pluralismo societal como fator principal para destino da democracia, cujo o poder deve ficar descentralizado.

Em sociedades plurais, nenhum grupo social teria acesso exclusivo a qualquer recurso de poder, isto é, nenhum grupo social poderia garantir sua preponderância sobre os demais. Pelo contrário. O resultado seria a neutralização recíproca dos grupos em conflito. (DAHL, 2012, p.126).

Em Dahl, o processo democrático tem como base a existência de uma ampla competição e o direito à participação política, levando a duas categorias de aferição das democracias: contestação e participação. A primeira se traduz na ocorrência de disputa pelo poder no âmbito da sociedade, bem como na possibilidade da existência da oposição e contestação pública. A segunda diz respeito à extensão daquela participação, inclusão, na política dos cidadãos.

O autor usa três categorias como parâmetros para analisar o nível de democratização em uma sociedade: liberalização, que se refere a forma de ampliar as oportunidades de contestação; inclusão, referente a ampliação das atividades de participação; democratização, que é a conjugação desses dois aspectos, liberalização e inclusão.

Aferindo o grau de competitividade, oposição e contestação pública, Dahl (2012) conclui que se chega a um regime democrático quando “[...] seus principais formuladores de decisões sejam selecionados através de eleições periódicas, honestas e imparciais”. Para ele, quanto mais existirem organizações e competição com liberdade para alcançar o poder, maior o nível democrático da sociedade, já que, dessa forma, existe um pluralismo societal em que os cidadãos se associam, visando à defesa de suas pretensões, com objetivo de escolher e ou manifestar suas preferências.

Nessa linha, Dahl procura prestigiar a ação dos atores sociais, considerando-a como elemento principal da democracia, haja vista que, para ele, a competição, por meio do voto, leva a se ter uma menor resistência em relação à oposição política, acarretando, dessa forma, um equilíbrio de forças, em que um adversário político não pode eliminar o outro. Ou seja, na poliarquia – grau máximo de uma democracia –, “[...] nenhum grupo está em condições de exercer qualquer hegemonia sobre o poder político, já que este se encontra distribuído por toda uma série de detentores” (DAHL, 2012, p. 134).

De acordo com o autor, para um Estado ser considerado democrático, deve ostentar a

presença de alguns atributos indispensáveis: a) eleições livres e competitivas; b) liberdade de expressão; c) liberdade de associação; d) direito à informação plural; e) autoridades eleitas devem cumprir seus mandatos até o final determinado nas Constituições; f) deve haver um território definido no qual o Estado imponha um sistema legal e delimite quem são os eleitores.

Ao permitir a participação social e a contestação com disputas políticas, o Estado poliárquico teria como implicação a democratização de suas instituições. Para Dahl (2012), todos os indivíduos devem possuir informações, pois levariam ao pleno exercício da cidadania que, por sua vez, geraria maior inclusão no processo das decisões políticas e das disputas, ou das competições, pressupostos para se chegar à condição de sociedades poliárquicas. Dahl (2012, p. 138) esclarece que:

[...] a democracia pressupõe a coexistência ainda de três quesitos: ‘um governo responsivo relativamente a seus cidadãos; cidadãos detentores de oportunidades plenas quanto à exteriorização e formulação de preferências, devendo ser beneficiados em suas preferências institucionalmente, fornecendo essas instituições garantias à sociedade a fim de que tais oportunidades contemplem o maior número possível de indivíduos; notória conexão entre garantias e oportunidades’ [...]. Além disso, segundo o autor, as sociedades devem ter um baixo índice de desigualdade social, uma vez que a situação de grande desigualdade torna muito vulnerável o sistema político, levando a falta de compromisso dos grupos concorrentes com o regime.

Dessa forma Dahl entende a democracia como um processo em que se realiza uma competição política progressiva e o direito de participação dos cidadãos por meio de eleições das decisões políticas. Como visto a partir do conceito de poliarquia, o autor estabeleceu o grau ideal e máximo de democracia com base em duas categorias: inclusão e participação com disputa ou contestação e quanto maior for a inclusão de eleitores nas eleições e disputas por vagas mais democráticos os Estados serão.

De outra parte, O'Donnell (1998) estabelece uma visão crítica e complementar aos dois outros autores citados, ao dizer que não basta chegar a tal estágio de Poliarquia. É necessário fazer outra forma de controle, aquela realizada por agências ou órgãos de controle, como o Ministério Público, até porque a legitimidade do poder político e a cidadania não se encerram com a eleição.

Para o autor, muitos países tornaram-se democracias políticas ou poliarquias, no sentido de satisfazerem os requisitos indicados por Robert Dahl, conforme tal regime. No entanto, esses requisitos não correspondem a uma garantia para o regime democrático: de

forma que alguns países persistem com posturas autoritárias e, ainda que realizadas as eleições, na prática, não ocorrem os pressupostos de competição livre e justa estipulada pela definição de poliarquia.

[...] Em muitos países a vertente eleitoral do *accountability* vertical existe. Através das eleições razoavelmente livres e justas, os cidadãos podem punir ou premiar um mandatário votando a seu favor ou contra ele ou os candidatos que apoie na eleição seguinte. Também por definição, as liberdades de opinião e de associação, assim como o acesso a variadas fontes de informação, permitem articular reivindicações e mesmo denúncias de atos de autoridades públicas. Isso é possível graças à existência de uma mídia razoavelmente livre, também exigida pela definição de poliarquia. Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo de *accountability* vertical. Evidentemente, o que pode ser definido como o canal principal de *accountability* vertical, as eleições, ocorre apenas de tempos em tempos. Além disso, não está claro até que ponto elas são efetivas como mecanismo de *accountability* vertical. Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas, parece claro que as condições que prevalecem em muitas novas poliarquias (sistemas partidários pouco estruturados, alta volatilidade de eleitores e partidos, temas de política pública pobremente definidos, e reversões políticas súbitas) diminuem definitivamente a eficácia da *accountability* eleitoral. (O'DONNEL, 1998, p. 147).

Assim, para o autor, no *accountability* vertical, a eleição é o principal instrumento de sua realização, porém tem se demonstrado insuficiente para um verdadeiro controle sobre os atos dos governantes, em razão da complexidade das demandas públicas, do fraco incentivo à qualificação política e ao controle sobre tal atividade.

O'Donnel (1998) propõe então o controle horizontal, após a realização das eleições, em que consistiria num sistema de controle realizado pelas próprias agências ou agentes do Estado, dentre as quais se inclui o Ministério público, definido como: a existência de órgãos de controle com atribuição legal de fiscalizar os atos dos gestores públicos com aplicação das sanções proporcionais à sua gravidade.

O *accountability* horizontal ocorreria para o autor por meio de mecanismos institucionalizados de controle e de fiscalização recíproca, na forma de freios e contrapesos, entre os Poderes, mas ainda por meio de vários outros órgãos governamentais que têm por missão específica acompanhar e fiscalizar a atividade do poder público e de outros órgãos do Estado, como ocorre nos tribunais de contas.

O autor, então, estabelece as condições para que possa ser adquirido o *accountability* horizontal, dentre as quais se declina as principais:

Em primeiro lugar, dar aos partidos de oposição que tenham alcançado um nível razoável de apoio eleitoral um papel importante, senão o principal, na direção das agências *Fiscalías*, que estão a cargo de investigar supostos casos de corrupção. Em segundo lugar, não seria menos importante que as agências que desempenham um papel essencialmente preventivo, tais como os Tribunais de Contas (*General Accounting Offices* ou *Controladorías*), fossem altamente profissionalizadas, dotadas de recursos tanto suficientes quanto independentes dos caprichos do Executivo, e o mais isoladas que seja possível do governo. Em terceiro lugar, seria de muita ajuda a existência de um Judiciário que fosse altamente profissionalizado, bem-dotado de um orçamento que seja tão independente quanto possível do Executivo e do Congresso, e totalmente autônomo em suas decisões relativas a estes. (O'DONNELL, 1998, p. 187).

Com efeito, o Brasil tem avançado quanto aos mecanismos de controle na delegação para promover a proteção no serviço público, que detém um sistema institucional relativamente coordenado (ARANTES, 2010). As instituições como a Controladoria Geral da União, enquanto órgão de chefia do controle interno da União; os Tribunais de Contas, o Ministério Público e Poder Judiciário tem demonstrado papel relevante no sistema de controle na Administração Pública. Essas instituições formam assim o que O'Donnell (1998) nomeou de *accountability* horizontal, de grande relevância para a consolidação dos regimes democráticos.

De outra parte, cabe ao legislativo cumprir seu papel com auxílio dos Tribunais de Contas, exercendo os controles externos e apurando as irregularidades administrativas e, uma vez constatados, responsabilizar os agentes públicos pelo cometimento de eventuais ilícitos. Os referidos tribunais possuem papel relevante de auxiliar do Poder Legislativo com o controle externo administrativo-financeiro, verificando se as despesas foram executadas conforme estabelecidas pelo orçamento e pelas leis. Há de se ressaltar ainda que os Tribunais de Contas, para cumprir sua missão constitucional, tiveram seus poderes fortalecidos na CF de 88, na medida em que suas decisões têm poderes para obrigar o cumprimento de metas propostas.

Desse modo, O'Donnell concorre para a construção de um sistema de controle que iniba as invasões de um poder por outro e, ao mesmo tempo, possa satisfazer a exigência democrática da preservação da vontade dos verdadeiros titulares do poder político, os cidadãos. A legitimidade do poder político, como visto, deve ser aferida por todo o mandato

do governante e a participação com controle social do povo, associado ao controle horizontal, complementam-se e se fazem necessários na busca da realização de uma real democracia.

Ainda sobre a importância do exercício do controle, “Os Federalistas”, teóricos da moderna República, proclamaram: Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governo. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos do governo. Ao constituir-se um governo, a grande dificuldade está em, inicialmente, habilitar o governante a controlar o governado e, depois, obrigá-lo a controlar-se a si mesmo (MADISON; HAMILTON; JAY, 1993).

Desse modo, não há que se falar em democracia sem efetiva participação e controle popular. Afirma Bonavides (1999, p. 283), ao analisar tal relação:

Quem diz democracia diz, do mesmo passo, máxima presença de povo no governo, porque, sem participação popular, democracia é quimera, é utopia, ilusão, é retórica, é promessa sem arrimo na realidade, sem raiz na história, sem sentido na doutrina, sem conteúdo nas leis.

E continua o autor, em sintonia com os demais princípios constitucionais:

A democracia participativa desloca o eixo do poder no exercício da soberania, dos corpos representativos para as correntes da cidadania e estas, sendo o próprio povo, exprimem desde as instâncias supremas, de forma direta e imediata, sua vontade, com tomar assim as decisões governativas e institucionais de grau mais elevado, as quais não podem nem devem ficar sujeitas à intermediação nem ao livre alvedrio das autoridades representativas do legislativo ou do executivo. (BONAVIDES, 1999, p. 285).

Então, vê-se que a participação do povo com controle social é pressuposto não apenas da existência do próprio Estado, mas da existência do regime democrático. O desenvolvimento da democracia vem indicando assim que outro destino está sendo dado ao princípio da soberania popular. “De cláusula mito ou ícone constitucional destinado a iludir a massa, o princípio é hoje tido como pressuposto para a real existência de uma democracia” (MÜLLER, 2013, p. 65).

Assim, o controle social e a participação política estão inter-relacionados num regime democrático, pois o povo é o verdadeiro titular do poder político e como tal não pode ser excluído das decisões políticas. Nessa esteira, aduz Rocha (2014, p. 115):

A democracia, fundamentada em princípio que domina todas as formas de convivência política, traduz-se na convicção mais sedimentada que todo homem é titular do direito fundamental de participar politicamente de sua

cidade. Não há democracia sem que o direito fundamental à participação política, social e econômica esteja plenamente assegurado. Não há participação política sem que o traçado da democracia se mostre firme.

Nesse contexto, a participação política com controle social é direito fundamental que transcende o ordenamento jurídico brasileiro, com previsão no plano da Declaração Universal dos Direitos Humanos, da Organização das Nações Unidas, de 1948. Daí a importância e necessidade de sua implantação para todos os regimes políticos que se dizem ou buscam ser democráticos.

A participação ativa e democrática, de outra parte, pressupõe a ideia de que fiscalização e controle da gestão pública, por meio da sociedade civil, deve se realizar não apenas na época das eleições, mas por todo o mandato. Nesse sentido, de acordo com Chai (2007, p. 16):

É imperioso ressaltar que os governantes (gestores públicos) não estão acima do bem e do mal. As mesmas normas que se aplicam e se destinam a qualquer um do povo destinam-se e aplicam-se a eles também, e com muito maior rigor. E quem deve exercer o controle de seus atos e promover a correção dos excessos é o próprio povo, a população mobilizada e vigilante.

Na mesma direção, continuam o autor e Amorim, ressaltando a importância da cidadania na construção e realização do regime democrático (CHAI; AMORIM, 2014, p. 20):

Se a democracia é representativa, o principal veículo de participação seria o voto, e ali se esgotaria a participação popular. Acontece que esse raciocínio é absolutamente falacioso, e só vem a enfraquecer o regime político e ludibriar o eleitorado. Cidadania não se reduz ao voto. Na verdade, talvez a função mais relevante da cidadania seja a fiscalização. O raciocínio é bem simples. O voto, em última análise, não seria função da cidadania, mas apenas um meio de ela se efetivar, e eleger os representantes. Parece bem óbvio que sua função não se esgota ali.

Nesse passo, a democracia participativa implica o exercício direto e pessoal da cidadania, devendo ser buscada de forma permanente em todos os espaços que o poder público reservar e a lei permitir, quer de forma direta, com o cidadão, ou indireta, por meio das entidades representativas da sociedade civil.

E tal participação popular com controle traz a aproximação do cidadão com a Administração Pública, contribuindo de modo decisivo para reduzir a distância existente entre Estado e sociedade, além de levar à legitimidade do próprio gestor e de seus atos.

Porém, no caso do Brasil, onde a cidadania ainda está em processo de construção, há fragilidade do sistema representativo – parte da população não se sente representada –, a realização do princípio constitucional da soberania popular, a partir do direito fundamental de participação com controle social, ainda está distante de se tornar realidade, conforme ensina Bonavides (1999, p. 282):

É indeclinável restituir ao povo a soberania de que este, pela ata do contrato social, é o depositário; o povo é a nação na identidade inviolável de seus valores, é a cidadania, infensa às abdicações do poder, o corpo moral da sociedade refratária ao suborno; o povo é, por igual, a memória e a alma de nossos antepassados, dizendo a esta geração que não deponha as armas, que vá ao derradeiro sacrifício, que não aceite a capitulação das elites reacionárias, que resista ao crime de lesa-pátria e traição. As formas representativas, por obra da depravação que ora mina o sistema governativo vigente, tanto no campo executivo como legislativo e quiçá judicial, perderam de todo a legitimidade. Consequência: sua legalidade se desmorona, sua autoridade se aniquila, seus poderes se desmancham, sua ética se decompõe.

No contexto no qual os cidadãos cada vez mais fiscalizam e acompanham os seus representantes, exigindo mais participação e transparência, o *accountability* social mostra-se fundamental e necessário uma vez que propicia uma melhor governança, crescimento e fortalecimento das instituições, propicia e concorre para aperfeiçoamentos de técnicas, elevando a credibilidade dos cidadãos, das instituições da sociedade civil. Tal gesto ou comportamento de exercício da cidadania visa assegurar que os agentes públicos prestem contas, de modo a obter maior eficiência nos resultados. Ao se apresentar transparente e responsável, o Estado demonstra aos cidadãos e seus interlocutores a possibilidade de fato do *accountability* social construir uma administração pública transparente, participativa e responsiva.

O exercício do controle social visa ainda fiscalizar e responsabilizar o Estado nas suas ações tornando-o sensível às demandas sociais, de forma especial na elaboração de políticas públicas para concretização dos direitos fundamentais. Esse *accountability societal* se realiza por meio de instrumentos jurídicos que visam fortalecer a capacidade das associações civis, dos meios de comunicação, na busca de avanços a favor da cidadania. O instrumental desse *accountability* pode ser apoiado pelo próprio Estado, pelos cidadãos ou por ambos, mas em várias vezes surgem demandas de baixo para cima, como ocorre com as audiências públicas.

De acordo com Smulovitz, a *accountability* social é um mecanismo não eleitoral de controle vertical dos governos que se utiliza de associações, movimentos sociais e das redes

de comunicação para observar e, caso seja importante, denunciar os agentes políticos, devido aos seus atos, para as instituições de controle horizontal. Não depende da época de eleições e pode ser usado a qualquer tempo. Para que o controle ocorra, não são necessárias maiorias. As sanções resultantes são, muitas vezes, de natureza simbólica, mas sempre com o fim de defesa do interesse público (PERUZZOTTI; SMULOVITZ, 2012).

Com os avanços da democracia e numa constante busca do seu fortalecimento, a transparência e ampliação do controle se tornaram, portanto, indispensáveis para sua concretização. No Brasil, atualmente, órgãos como o Ministério Público (MP); Tribunal de Contas da União (TCU); Polícia Federal (PF) e Controladoria Geral da União (CGU) se apresentam como instituições de controle e de anticorrupção. As CPIs, embora órgãos de fiscalização, porém, por serem realizadas pelo Poder Legislativo, os seus resultados vêm sendo comprometidos, e muitas delas não resultaram em sanções efetivas.

Conforme autores como Pinho e Sacramento (2009, p. 134), “[...] os governos são *accountable* se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar sanções apropriadas [...]”, reelegendo aqueles que demonstrarem lutar pelos interesses sociais e punindo, com a não reeleição, aqueles que não o fizerem. Tal alegação deve ser parcialmente apreciada, pois não é a única forma de penalidade. Existem várias outras ferramentas, mas, devido ao desconhecimento dos cidadãos, perdem força na cobrança, acabando por dificultar a democracia participativa.

Segundo os mencionados autores, “[...] o controle da atividade estatal deve ser visto como um dos eixos que dão sustentação ao regime democrático” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 134). Os autores complementam ainda:

Para que a gestão pública do Brasil possa se tornar *accountable*, é esboçado que os cidadãos estejam estruturados para desempenhar o controle político, que haja transparência e que valores sociais emergentes possam conquistar o lugar de valores tradicionais. Os pleitos da sociedade têm se aprofundado e passam assim a reivindicar mais das entidades políticas para que estas melhorem seus modelos de administração, tornando-se mais eficientes de atender a população, e de aumentar a capacidade de atendimento com qualidade e produtividade. (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p. 134).

A Constituição Federal de 1988 traz, a partir dos princípios informadores da Administração Pública, notadamente, do princípio da eficiência, a diretriz de que os interesses da sociedade sejam acolhidos com qualidade pelas instituições públicas. Além da existência dos órgãos de controle, sobressai o amparo da legislação de forma a subsidiar e fomentar o controle social. A Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação (LAI),

segundo estudiosos, têm sido instrumentos fundamentais para a materialização da transparência com controle social.

[...] impôs limites e condições para a gestão das receitas, despesas e quanto ao endividamento; exigiu a transparência das contas públicas e o planejamento como rotina na administração fiscal, bem como a responsabilização pelo seu descumprimento”. A Lei de Acesso à Informação (LAI) dispõe sobre a garantia da transparência, da divulgação e do desenvolvimento da fiscalização em todo território brasileiro. Ela “[...] alça a internet como um dos principais mecanismos de transparência e prestação de contas, a serviço da cidadania, [...] que fomenta e instrumentaliza a criação de novos portais elaborados pela sociedade civil, de maneira a complementar os portais governamentais e legislativos”. (MAGRANI, 2019, p. 67).

Por outro lado, para a concretização da participação com controle social, existem diversas ferramentas, entretanto, há necessidade, segundo estudiosos, de se conhecer quais as metas que se pretende atingir, a fim de verificar qual delas é a mais apropriada para alcançar o resultado esperado. Cada instrumento e ferramenta de participação civil possuem, assim, potencial para intervirem nas políticas públicas, diferenciando-se dos demais. Os principais espaços na Administração Pública Federal para participação e diálogo com a sociedade são: os Conselhos de Políticas Públicas, as Conferências de Políticas Públicas, a Ouvidoria Pública, as Audiências Públicas, as Consultas Públicas, os Grupos de Trabalho, as Reuniões, as Mesas de Negociação (ou Mesas de Diálogo).

Dessa maneira, indispensável a participação ativa da sociedade no processo de deliberação e controle das decisões políticas para a construção e realização do Estado Democrático de Direito.

2.1.2 Modelos de controle social (*Accountability*)

Nessa relação de participação com controle social e busca da legitimação do poder político, o conceito de *accountability* surgiu como reflexo do ideal republicano introduzido nos Estados modernos. Pressupõe a ideia de que os governantes são eleitos para gerirem a coisa pública titularizada pelo povo.

E o princípio republicano está contemplado pelo art. 1º da nossa Carta Política, segundo o qual todo agente público está sujeito a controle, de modo que todo poder seja exercido em nome do povo e no respeito ao interesse coletivo. Nesse sentido, a lição de Silva

(2019), para quem a prestação de contas é componente material da forma republicana de governo.

Na clássica definição de Cícero, *Republica est res populi* (*De Republica*), nesse regime político, os governantes não são *donos da coisa pública*, mas apenas seus gestores. O próprio étimo da palavra “República” contém a ideia de gestão da coisa pública (coisa alheia, pois), que não pode ser olvidado.

Afastando a ideia de democracia concebida pelos gregos, os romanos erigem a noção de *res pública* – coisa pertencente a todos os membros do povo (*populus romanus*) ou alusiva às questões pertinentes a todos, visando atender ao interesse geral e ao bem comum (SARTORI, 1994).

Por sua vez, o constitucionalismo moderno reconhece que o princípio republicano (CF, art. 1º, caput) – fundamento da constituição brasileira desde a Proclamação da República em 15 de novembro de 1889 – possui vários significados que ultrapassam as ideias tradicionais da eleição do Chefe do Poder Executivo e dos integrantes do Poder Legislativo; a periodicidade dos seus mandatos e a responsabilidade dos governantes. Ou seja, o dogma republicano não traduz apenas uma forma de governo que se opõe ao regime monárquico.

Nessa direção, pertinente às lições doutrinárias de Canotilho, para quem o princípio republicano alberga funções para além de mera submissão dos governantes ao império das leis e à legitimação popular por meio do voto, constituindo o denominado *ethos* republicano: “[...] para além da democracia e do Estado de direito, o ideal republicano afirma-se como cultura cívica e política, como *ethos* comunitário (*res publica*), como *amittitia* do povo (*res populi*), como reino de liberdade estética e cultural. Este ideal ultrapassa os horizontes estreitos e unidimensionalizantes de um jurídico Estado de direito e de uma democracia, sistematicamente reduzida a método e forma de domínio (CANOTILHO, 2003, p. 488).

Em razão disso, vem a ideia contemporânea, baseada na ideia de que a coisa pública, em que o povo é o seu titular, deve ser gerenciada em benefício de toda a sociedade e em prol do bem comum, devendo existir a prevalência do interesse coletivo sob o individual ou particular, não havendo espaço para o patrimonialismo. Nesse sentido, destaca-se a lição de Gomes (2020) sobre o princípio republicano:

[...] o princípio republicano também implica a tomada de decisões com base na racionalidade, na objetividade e na impessoalidade, sendo abolidos quaisquer privilégios ou distinções de pessoas, classes, grupos ou instituições sociais. Impõe, ainda, haja transparência e publicidade nos atos estatais. Veda, ademais, que o Estado seja gerido tal qual o patrimônio privado da autoridade pública (patrimonialismo) – que o usa de forma

discrecionária e em proveito próprio para atingir fins meramente pessoais e não coletivos. (GOMES, 2020, p. 223).

E a fim de possibilitar o exercício de cidadania com participação e controle social da coisa pública, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu tipos de controle social. O controle direto, quando se realiza sem a presença de intermediários, como ocorre na realização dos institutos do plebiscito, referendo, e redes sociais na internet. O indireto, por sua vez, concretiza-se quando feito por meio de terceiros, como no caso do funcionamento dos Conselhos, instâncias deliberativas e de fiscalização da sociedade civil. Há ainda outras formas de participação social como audiências públicas e orçamentos participativos. Nesse sentido, a expressão *accountability* possui vários significados, como prestação de contas, transparência, sanções, controle político.

Filgueiras (2011) mostra que a *accountability* pode assumir alguns sentidos e um deles é o vertical, que está ligado, sobretudo, aos processos eleitorais e ao controle eleitoral exercido diretamente pelos cidadãos; e o outro é o horizontal, exercido pelos órgãos de controle como Ministério Público Federal, Controladoria Geral da União e Polícia Federal, pois a legitimidade do governante não termina com a eleição dos representantes do povo, deve estar sob contínua observação e avaliação.

Nesse passo, o controle horizontal no Estado Democrático de Direito assume destaque e importância, sempre quando ocorrer inércia do gestor público em garantir políticas públicas que impliquem realização dos direitos sociais. Nesse contexto, destaca Cunha Júnior (2016):

Noutras palavras, quando os órgãos de direção política (Legislativo e Executivo) falham ou se omitem na implementação de políticas públicas destinadas à efetivação dos direitos sociais e dos objetivos fundamentais do art. 3º da Constituição Federal de 1988, cumpre ao Poder Judiciário – corresponsável no processo de construção da sociedade do bem-estar – adotar uma posição ativa e dinâmica na realização das finalidades do Estado Social, desenvolvendo e efetivando diretamente os preceitos constitucionais definidores desses direitos sociais. E a Constituição brasileira de 1988, marcadamente dirigente, esculpiu um Estado Social, redefinindo a relação entre os três Poderes e adjudicando ao Poder Judiciário funções de efetivo controle dos atos – comissivos e omissivos – dos poderes públicos.

Com a mesma ideia, O'Donnell (1998) define a *accountability* horizontal como: a existência de órgãos de controle com capacidade e poder para acompanhar e fiscalizar desde os atos ordinários realizados pelos agentes públicos, com as respectivas sanções, até aqueles ilícitos de maior gravidade, que possam ser qualificados como ímprobos e, até mesmo, delituosos.

O controle social surge, assim, como um tipo de *accountability* política relacionado ao controle vertical da sociedade em relação aos órgãos e servidores da administração pública e atua por meio de cidadãos, associações da sociedade civil, organizações não governamentais, movimentos sociais e outros, a fim de exercer influência no poder político e monitorar as ações dos agentes públicos.

Entretanto, para que os cidadãos realizem o controle social, com resultados, é necessário que ofereçam aos cidadãos informações e instruções para fiscalizar a gestão pública, ou seja, aquilo que Bobbio (2000) registrou como uma das promessas não cumpridas nas democracias modernas: políticas públicas de educação.

Desse modo, o fortalecimento do controle social privilegia a participação popular, tanto na formulação quanto na avaliação de políticas públicas, viabilizando cada vez mais a condição do cidadão brasileiro como fiscal da aplicação dos recursos arrecadados pelo Governo (EVANGELISTA, 2011).

Para garantir então que aqueles recursos, indispensáveis à realização de políticas públicas e concretização dos direitos fundamentais, tenham correta destinação, além de participar das discussões orçamentárias, ajudando a eleger as prioridades para os gastos do governo, a sociedade deve fiscalizar e acompanhar sua regular execução.

Em razão disso, a Constituição de 1988 estabeleceu mecanismos de controle, a fim de que tais recursos cheguem a seu destino final. O controle institucional interno como sendo aquele exercido por órgãos da própria administração, isto é, por integrantes do aparelho do Poder Executivo. E o externo é aquele efetuado por órgãos alheios à administração (MELLO, 2015).

Nesse passo ainda, a Constituição Federal de 1988, em seu art. 70, reza que todos indistintamente prestarão contas, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.

De igual modo, Carmen Lúcia Antunes Rocha leciona que:

A responsabilidade é um princípio ligado à República, que nela se contém e para ela se realiza. Não há República sem responsabilidade politicamente exigível e juridicamente controlada pelo cidadão. A responsabilidade tem esse predicado normativo fundamental desde a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, em França, em cujo art. XV, se tem: ‘la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.’ Todos os cidadãos são senhores da coisa pública, pelo que a sua titularidade autoriza a possibilidade e o dever de exigirem que aquele

que gerencia em seu nome, quando e onde ele não integrar diretamente da gestão, responda pela prática e consequências. (ROCHA, 2014, p. 324).

Prossegue ainda a autora, os princípios republicano e democrático se completam e limitam-se de forma recíproca, ao ponto que não há como aceitar-se, no sistema jurídico vigente, qualquer ação pública ou particular que ataque um deles sem de igual tempo, o outro não fosse atingido. Os dois princípios estão integrados a serem levados como uma expressão singular e indissociável enquanto existir o atual sistema: “República Democrática”.

De outra parte, destaca-se como principais instrumentos do controle social:

[...] os conselhos de política pública, observatório social, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria. Os conselhos se diferenciam quanto à sua natureza e atribuições, existindo conselhos consultivos e deliberativos. Os consultivos reúnem pessoas reconhecidas por suas capacidades e conhecimento em determinada área de política e são considerados órgãos de assessoria e apoio à tomada de decisões pelos governantes. Já os conselhos deliberativos são responsáveis por decisões vinculantes acerca de prioridades, estratégias, beneficiários, financiamento, assim como por exercer o controle público sobre a ação do Estado decorrente dessas deliberações. (CUNHA JÚNIOR, 2016, p. 225).

Acrescente-se, ainda, como ferramentas do controle social, as redes sociais, a imprensa, de forma geral, além do Ministério Público e dos demais órgãos de controle. Os observatórios, por sua vez, são instituições independentes (ONGs) que se ocupam das medidas de acompanhamento dos gastos e fiscalizam as contas públicas que foram constituídas a partir de iniciativas autônomas da sociedade, encontrando-se independentes de qualquer seara de poder ou centro de influência normativa (MAIA, 2010, p. 57).

Dessa forma, o controle social realizado por entidades independentes, sem injunções do poder político concorre para um conjunto de ações voltadas de fato para os interesses da sociedade civil, longe, portanto, da influência das autoridades governamentais. O órgão integrado por apenas representantes da sociedade civil tem maior capacidade de identificar as reais necessidades da população, suas demandas e perspectivas. O fato de o observatório social ser composto exclusivamente por representantes da sociedade civil o diferencia dos demais instrumentos de controle social.

Por sua vez, o orçamento participativo (OP) coloca-se como uma ferramenta de participação social, possibilitando ao poder público e ao cidadão a criação e a apresentação de proposta orçamentária, havendo, dessa maneira, uma ação compartilhada da sociedade com o poder executivo, o que enriquece o debate e valoriza as escolhas com o aval da sociedade. O

orçamento participativo, por sua vez, tem como fim estabelecer uma nova maneira de planejar os gastos públicos. O orçamento é construído ou elaborado a partir da participação de indivíduos de diversas classes sociais, fomentando a destinação da verba pública em projetos que contêm amplo interesse da coletividade.

Da mesma forma que a audiência pública, o orçamento participativo possibilita que o cidadão seja previamente ouvido antes da formalização de qualquer ato, discutindo o planejamento das receitas e despesas. A audiência pública, assim como o observatório social, apresenta-se como instrumento de controle social, na qual a sociedade dialoga com o poder público para discutir sobre alguma questão. Segundo Carvalho (2015), “[...] a audiência pública é a forma de participação popular pela qual determinada questão relevante, objeto de processo administrativo, é sujeita a debate público e pessoal por pessoas físicas ou representantes de entidades da sociedade civil”.

Dessa forma, pode-se concluir que a estrutura do controle social é a que possui o maior potencial de ser mais efetivo, quanto ao fortalecimento do controle institucional, sobretudo em razão de vários fatores, como possuir maior alcance social e em razão de o cidadão encontrar-se mais próximo das ações governamentais, bem como de ser o sujeito beneficiário dessas ações.

Assim, compreende-se que os conceitos de participação com controle social e de informação se complementam e surgem como condições à democracia contemporânea, uma vez que a responsabilidade do governante perante à sociedade somente se concretiza mediante o oferecimento de transparência com informações, pois, por meio dela, sabe-se o que e como o Estado opera, além de concorrer para a legitimidade do poder político.

2.2 O Ministério Público na ordem constitucional de 1988

Para acontecer o controle social, são necessários elementos como informações, transparência, além do exercício de cidadania. Todavia, quando há omissão do poder público no oferecimento de tais condições para a concretização dos direitos fundamentais e realização do Estado Democrático de Direito, o Ministério Público exerce papel preponderante diante do seu novo perfil constitucional.

O pensador Montesquieu (1993) salientou, no espírito das leis, a necessidade de se distinguir entre as funções de estatuir e de impedir. A primeira seria a função de elaborar normas ou dar ordens, correspondentes às funções do legislativo e executivo. A segunda consistiria no poder de impedir ou vetar a decisão de qualquer daqueles órgãos.

No Estado atual o Ministério Público exerce a função de controle ou impediante, a própria denominação Ministério Público é esclarecedora a esse respeito. Ministério significa incumbência, ofício ou função. A palavra, assim como o vocábulo cognato ministro, provém do étimo latino *minus*. O Ministro situa-se, portanto, sempre abaixo de outrem: do maioral ou soberano. Ora, o soberano a quem o Ministério Público deve servir, como o adjetivo esclarece, é o povo e ninguém mais. (COMPARATO, 2001, p.20).

A Constituição Federal de 1988 estabeleceu um novo modelo de atuação para o Ministério Público. Ela eleva o MP à condição de órgão permanente e essencial à função jurisdicional do Estado, cuja missão é a defesa da ordem jurídica, do regime democrático dos interesses sociais e individuais indisponíveis, com destaque para defesa dos direitos fundamentais (Art. 127, *caput*, da CF88).

Nesse sentido, esclarecedoras as palavras de Mazzilli (2001): [...] ao lado dos Poderes Constituídos no Regime Democrático, o legislador constituinte concedeu ‘poderes’ ao Ministério Público para a realização do tão almejado Estado Democrático de Direito, nomeando-o como seu guardião.

Assim, a Carta de 1988 estabeleceu um divisor de águas no Ministério Público, na medida em que ampliou bastante suas atribuições e retirou deste a tarefa de representação judicial do poder executivo e o concedeu a função de representar os interesses da sociedade. A instituição, portanto, sai da condição de advogado do Estado para tornar-se um advogado da sociedade.

Nesse aspecto, Arantes (1999, p. 329) afirma que: “[...] depois da Constituição Federal de 1988, que representou a certidão de (re)nascimento da Instituição, conquistou uma independência bidimensional: externa e interna, transitando assim da defesa do governante à defesa da sociedade”.

Sobre tais grandes mudanças das atribuições do *Parquet*, ainda a lição de Mazzilli (2001, p. 4):

Hoje, é uma instituição e não um órgão de governo; destina-se à defesa da sociedade, e não à defesa do governante; tem autonomias, goza de independência funcional e não sofre subordinação hierárquica; está voltado à defesa do regime democrático e não à mera representação processual das pessoas jurídicas de Direito Público interno; exerce parcela direta da soberania do Estado, quando condiciona o exercício da ação penal pública.

Dessa forma, o Ministério Público possui, a partir desse novo perfil, uma gama de atribuições, seja no campo penal ou cível. Na penal, o *Parquet* é o titular privativo da ação penal pública, ou seja, o responsável pela persecução penal, inclusive com poderes

investigatórios. Também é o responsável pelo controle externo da atividade policial, com poderes requisitórios de diligências investigatórias e inquéritos policiais. (Art.129, I, da CF de 88)

No campo cível, sobretudo a partir de 1988, a instituição passou a atuar de forma mais direta e intensa na tutela coletiva, através do inquérito civil e ação civil pública, na defesa dos direitos fundamentais, como o acesso à informação, o que lhe deu grande visibilidade social (Art.129, III da CF de 88).

Por outro lado, a Constituição de 1988 conferiu, em conjunto com suas novas atribuições, ferramentas importantes ao *Parquet*, como ações civis públicas, inquéritos civis, termos de ajustamento de conduta, expedição de recomendações aos órgãos públicos e realização de audiências públicas com a sociedade.

Essas últimas ferramentas são muito importantes, pois torna possível, na esfera extrajudicial, um diálogo e interlocução entre os atores sociais, aproximando o estado e a sociedade civil. O uso de tais instrumentos, segundo Sadek (2009, p. 35), é “[...] uma forma de fazer justiça que fortalece a instituição; que garante direitos; que proporciona e facilita a convivência”.

Dessa forma, não é mais comum a atuação de órgão simplesmente acusador (promotor do júri) ou interveniente (promotor fiscal da lei), mas sim de agente público, possuidor de parcela do poder político, transformador da realidade, e corresponsável pela execução do Estado Democrático de Direito.

Nesse sentido, o *Parquet* deve ser um agente público da vontade política transformadora da realidade, como propaga Goulart (2001, p. 137):

De acordo com a vontade popular explicitada na Constituição da República, o Ministério Público deve constituir-se em um dos mais importantes agentes da vontade política transformadora, cabendo-lhe a tarefa de definir e participar de ações político-jurídicas modificadoras da realidade, objetivando a construção do projeto constitucional de democracia (a sociedade livre, justa e solidária, na qual o desenvolvimento sócio-econômico-cultural deve estar voltado para a erradicação da pobreza e da marginalização, para a redução das desigualdades sociais e regionais e para a promoção do bem de todos).

Com a ampliação do rol de atribuições na defesa da tutela coletiva, o MP ocupa posição relevante, não apenas na estrutura organizacional do Estado, mas perante a própria sociedade. Isso porque a atuação na seara dos direitos difusos e coletivos contribui para a sua legitimidade perante a população, especialmente a mais pobre, ao aproximar-se dos demais

atores sociais e da comunidade diretamente interessada, na busca de soluções para os conflitos sociais.

Nesse cenário, a atuação do Ministério Público se tornou mais democrática. Por meio dos instrumentos que lhe foram concedidos, ampliou-se o modo de acesso à Justiça pelos cidadãos uma vez que aquele age em nome próprio, mas defendendo interesses da sociedade.

Dentro desse novo perfil, o Ministério Público exerce assim a sua natureza democrática, combatendo problemas das mais diversas origens, comunicando-se com os mais diferentes atores sociais, a concorrer para a efetivação dos direitos fundamentais e, como consequência, para a realização do Estado Democrático de Direito.

2.2.1 Ministério Público e controle social

O Ministério público, ao atuar na defesa dos interesses difusos e coletivos, realiza e fomenta o controle social, quer de forma judicial ou extrajudicial numa perspectiva de concorrer para a concretização dos direitos fundamentais.

Ao promover diretamente ações civis públicas em defesa de tais direitos, o *Parquet* realiza o controle social na medida em que age com legitimação extraordinária, ou seja, atua em nome próprio, porém em prol e na defesa dos interesses da sociedade, como, por exemplo, quando busca a cobrança aos gestores públicos da implantação dos Conselhos Estaduais e Municipais de Saúde e Educação, ou ainda da implementação dos portais da transparência na administração pública, instrumento de destaque do controle social dos recursos públicos e agora da vacinação, na atual pandemia que aflige o país.

De outra parte, é permitido ao cidadão e entidades representativas da sociedade civil fazerem o controle social diretamente dos atos administrativos realizados pelos gestores públicos, no âmbito da administração, além de pleitearem individualmente seus direitos. Nesse aspecto, o Ministério público é um fomentador e interlocutor do controle social ao lado do cidadão e de entidades na defesa dos direitos fundamentais, pois se coloca à disposição para dialogar, receber denúncias, representações e mediar tais lides, sempre com a finalidade de buscar pacificar e resolver os conflitos de interesses, porém dentro dos parâmetros normativos.

E mesmo quando não é o titular das ações judiciais que envolvem interesses sociais deve ser chamado a intervir no feito como fiscal da lei, a fim de preservar o interesse público primário. Desse modo, o Ministério Público, com as ferramentas que a Constituição lhe conferiu para exercer suas funções, é um dos tipos de controle social ainda pouco explorados

no seu potencial como instrumento de transformação social, na medida que visa realizar os objetivos e compromissos assumidos pelo Estado Democrático de Direito, especialmente no que toca à implementação dos direitos fundamentais e, sobretudo, quando há negligência do poder público em realizá-los.

Com efeito, ao colocar os direitos sociais ao lado dos direitos fundamentais, a Constituição deu um passo largo na garantia dos chamados direitos de fundamentais que levam à cidadania e ao acesso à informação, pressupondo uma sociedade civil ativa e participativa, assim como da atuação do Ministério Público no sentido de fazer valer o cumprimento da lei sempre que houver resistência ou omissão nas suas concretizações.

A partir da Constituição de 1988, a noção de Estado Democrático de Direito está indissociavelmente ligada à realização dos direitos fundamentais, e a lei passa a ser uma forma privilegiada de instrumentalizar a ação do Estado na busca do desiderato apontado pelo texto constitucional, indicando, inclusive, os instrumentos para buscarem resgatar os direitos de segunda e terceira gerações, tais como: ação civil pública, mandado de segurança coletivo e tantas outras formas (STRECK, 1999, p. 96).

De outro lado, importante destacar o papel do poder judiciário no processo de controle e realização das políticas públicas, a fim de garantir os direitos sociais. Nessa linha, Campilongo (2002, p.126) expõe a função política do juiz, nos seguintes termos:

A função política do magistrado resulta desse paradoxo: o juiz deve, necessariamente, decidir e fundamentar sua decisão em conformidade com o direito vigente; mas deve, igualmente, interpretar, construir, formular novas regras, acomodar a legislação em face das influências do sistema político. Nesse sentido, sem romper com a clausura operativa do sistema (imparcialidade, legalismo e papel constitucional preciso) a magistratura e o sistema jurídico são cognitivamente abertos ao sistema político. Politização da magistratura, nesses precisos termos, é algo inevitável.

O Ministério Público, ao exercer suas atribuições constitucionais de realizar e fomentar o controle social e demais direitos, adquire o reconhecimento público da sociedade civil em geral. De outra parte, porém, tem sofrido resistências, e sido alvo de críticas de vários setores públicos e privados, chegando alguns a eleger tais iniciativas ministeriais como fatores de obstáculos ao desenvolvimento econômico e à própria governabilidade.

A irresignação de tais atores sociais, no entanto, na grande maioria das vezes, é fruto da cultura patrimonialista e clientelista que permeia a sociedade brasileira, sobretudo, quando sentem seus interesses contrariados. Tal inconformismo se revela de forma bem aberta quando o *Parquet* atua na defesa do patrimônio público, visando impedir a apropriação ou o desvio

dos recursos financeiros, ou a favor do meio ambiente e, ainda, quando da cobrança aos gestores sobre políticas públicas para assegurar a efetivação dos direitos fundamentais.

Além do mais, a instituição ministerial é a única capaz de atingir eventuais ilícitos da cúpula da República, o que atrai grande preocupação dos malfeitores. Nesse sentido, o Brasil vive fenômeno semelhante ocorrido na Itália na década de 1990, em razão da operação “Mãos limpas”. Tal operação foi marcada por uma forte investida do sistema de justiça contra a criminalidade organizada naquele país. Passado o auge de tal movimento de combate à corrupção, os atores atingidos passaram a se voltar com intensa represália em desfavor dos órgãos e agentes de controle.

No Brasil, sucede o mesmo com a Operação “Lava Jato”. Após serem atingidas de forma impactante e inédita, as viciadas estruturas de poder político e empresarial – nas palavras de Faoro, os “donos do Poder” –, que dominam o Estado brasileiro, desde o início da República –, reagem a todo custo para manter o *establisment*. Há diversas iniciativas em curso para esvaziar de deslegitimar tal operação, o que tem levado alguns membros do *Parquet* a abandonar o grupo de trabalho. Enquanto isso, a sociedade civil assiste com apatia e indiferença tal situação, a reforçar assim a tese de Silva (2019) sobre a cidadania não implantada no Brasil.

Segundo o Min. Luis Roberto Barroso, o combate à corrupção no Brasil tem encontrado fortes resistências por parte dos setores por ele atingidos, inclusive com ameaças aos órgãos de controle: “Quando o direito penal chegou ao andar de cima, todos ficaram garantistas” (BARROSO, 2021).

Ainda segundo o autor:

[...] na Itália, a corrupção conquistou a impunidade. Aqui, entre nós, ela quer vingança. Quer ir atrás dos procuradores e juízes que ousaram enfrentá-la para que ninguém nunca mais tenha a coragem de fazê-lo. No Brasil, hoje, temos os que não querem ser punidos, o que é um sentimento humano e compreensível. Mas temos um lote muito pior, dos que não querem ficar honestos nem daqui para frente, e que gostariam que tudo continuasse como sempre foi. (BARROSO, 2021).

Nesse ponto, são asseguradas garantias constitucionais como a inamovibilidade e independência funcional aos membros do Ministério Público, a fim de que possam tentar desempenhar suas funções em defesa dos direitos sociais, com liberdade e segurança no enfrentamento aos interesses espúrios, quer de ordem econômica e ou política.

A judicialização de tais conflitos, porém, às vezes, torna-se necessária, mas insuficiente para a solução das controvérsias apresentadas, por conta da complexidade das demandas sociais, da dificuldade no próprio acesso à jurisdição coletiva e do obsoleto instrumento processual civil para tratar com lides dessa natureza. Nessa área, o ordenamento jurídico do país ainda se ressentia de uma sistematização do processo coletivo, apesar da existência de projetos, nesse sentido, há anos no Congresso Nacional. Nessa linha, Faria assevera que:

[...] o Poder judiciário enquanto coautor da realização do regime democrático, deve ser chamado a participar da concretização dos direitos fundamentais, do contrário: “ele corre o sério risco de ver a ordem jurídico-positiva fragmentada e despedaçada por uma sociedade dividida, contraditória e explosiva; uma sociedade que, nos segmentos mais desfavorecidos, não tem achado socorro tanto na Constituição quanto na imensa profusão de leis e códigos em vigor. (FARIA, 2002, p. 87).

De outra parte, para muitos estudiosos, há evidências de que a busca de soluções consensuais, com diálogo e interlocução no trato com os direitos metaindividuais, pode ser uma forma mais efetiva para a garantia dos direitos de cidadania, especialmente diante do grau de complexidade de tais contendas, a envolver, muitas vezes, vários autores e conflitos de interesses.

O Ministério Público, ao fazer e promover o controle social das políticas públicas, utiliza como instrumentos as Ações Cíveis Públicas, Inquéritos Cíveis e Termos de Ajustamento de Condutas, além de outros mecanismos extrajudiciais, de forma que a análise quantitativa e qualitativa de tais instrumentos é de fundamental importância para demonstrar na prática sua atuação, bem com a aferição do seu grau de eficácia.

A função do Ministério Público, entretanto, não se limita à atuação para correção dos atos comissivos ilícitos praticados na administração, que violem os direitos dos administrados, mas, também, dos atos omissivos, que inibem a concretização dos direitos fundamentais, por ausência de políticas públicas, e que são imprescindíveis, a partir de uma visão holística e de unidade do ordenamento jurídico, para o cumprimento dos objetivos traçados pela Carta de 1988.

Nesse aspecto, como explica Canotilho (2003), trata-se de um Estado de direito que é um Estado constitucional, pressupondo a existência de uma Constituição que sirva de ordem jurídico-normativa fundamental vinculativa de todos os poderes públicos.

Assim, o Ministério Público detém o poder-dever da defesa de toda ordem jurídica e, de forma especial, a partir da Carta de 1988, a se colocar na condição de *ombudsman*³ a velar pelo respeito de todos os poderes aos direitos e garantias fundamentais, como a participação com controle social.

Segundo Streck (1999, p. 83), o Estado-interventor-desenvolvimentista-regulador, que deveria fazer e sua função social, foi – especialmente no Brasil – pródigo (somente) com as elites, enfim, as camadas médio-superiores da sociedade, que se apropriaram/aproveitaram de tudo desse Estado, privatizando-o, dividindo, loteando com o capital internacional, os monopólios e os oligopólios da economia.

Prossegue o autor: “Diante da ausência do Estado, o povo exigiu que o poder retome as funções de árbitro na solução das injustiças, devendo o Estado assumir a sua capacidade de transformação da sociedade, impondo-se a construção de um Estado Social sob a fórmula do Estado Democrático de Direito” (STRECK, 1999, p. 83).

O Estado Democrático de Direito assim tem como fundamento teleológico a transformação da vida social, superando o aspecto material da realização dos direitos materiais, e agindo como indutor da participação pública no processo de discussão da construção da sociedade o que passa necessariamente pela realização dos seus objetivos.

No entanto, a mesma sociedade deve participar de tal processo num exercício de cidadania, cobrando dos gestores públicos suas obrigações e representando aos órgãos de controle quando tiver ciência das irregularidades.

A Carta de 1988 cria uma nova fase de garantias dos direitos fundamentais e sociais no país, como o direito à informação, pressuposto para o controle social. No entanto, sabe-se que a transição de regimes autoritários para regimes democráticos é um processo lento e árduo e, nesse contexto, o Ministério Público, enquanto guardião daquela, tem papel importante para essa travessia, fazendo valer os direitos fundamentais de forma especial, o que garante a participação com controle social.

3 A função de *ombudsman* tem origem remota na Constituição sueca de 1809, que criou a figura do *justitieombudsman*, expressão traduzida para o vernáculo como “comissário da justiça”, com a atribuição de supervisionar a observância dos atos normativos pelos juizes e servidores públicos. Sua estrutura foi abraçada também pelas Constituições espanhola, de 1978 (que instituiu “*el Defensor del Pueblo*”, no art. 54), e portuguesa, de 1975, que acolheu o “Provedor de Justiça” no art. 24, mantido, aliás, no art. 23, após a revisão de 1982.

2.2.2 Reorientação do Conselho Nacional do Ministério Público

Em razão da necessidade de adequar a atuação do *Parquet* ao seu novo perfil constitucional, editou-se no âmbito da instituição, a Recomendação n.º 16, de 28 de abril de 2010, e depois a mais recente Resolução n.º 34/2016 do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), a propor a reorientação da atuação do *Parquet*, no processo civil, com a finalidade de ajustá-lo ao seu novo perfil da Carta de 1988, qual seja, o de órgão com uma postura, demandista, e resolutivo, em detrimento do *custos legis*, ou fiscal da lei.

E por entender que a atuação do Ministério Público deva priorizar a função de órgão agente e resolutivo o CNMP, fez estudo a orientar novos rumos de atuação, uma vez que a intervenção dos membros do *Parquet* está diretamente ligada à existência de interesse público primário. Assim, surge a necessidade de uma nova interpretação dos artigos do Código de Processo Civil que disciplinam as funções na esfera civil com os previstos no capítulo “Das Funções Essenciais à Justiça” da Constituição Federal (art.127 e seguintes), que versam sobre as novas atribuições da instituição.

Esse tipo de diretriz é também uma responsabilidade imposta ao Conselho Nacional, que tem o dever constitucional de auxiliar a instituição, pois é de sua competência o controle administrativo e financeiro do Ministério Público, ou seja, o controle do tamanho do Ministério Público e de seus reais resultados, bem como o cumprimento dos deveres funcionais de seus membros, que resulta em dizer o cumprimento dos deveres sociais dos membros da Instituição (artigo 130-A, parágrafo 2º, da Constituição Federal).

A Constituição Federal de 1988 estabelece um perfil de agente público transformador da realidade ao Ministério Público, com a ampliação de suas atividades, a fim de que alcance a realização da justiça e demais objetivos ali traçados, especialmente, em razão de um país onde a sua experiência constitucional anterior revela grandes obstáculos para a efetivação dos direitos fundamentais.

Todavia, independente da qualidade de sua atuação como fiscal da lei ou parte, o Ministério Público, nos termos estabelecido no Art. 127, *caput*, da vigente Carta Maior, submete-se, tão somente, à lei e à sua consciência, em razão de suas garantias constitucionais, de forma especial a independência funcional de seus membros, prerrogativa inerente ao cargo, para que possa desempenhar sua função de forma livre, sem está sujeito a injunções de qualquer natureza.

De acordo com as recomendações acima do CNMP, os MPs devem criar atos que ajustem a sua atuação institucional, de modo que reflita em casos de grande alcance social.

Nessa linha, orienta o Conselho à racionalização e direcionamento de sua atuação, deixando atividades mais burocráticas a favor das ações que versem sobre a defesa da tutela de interesses difusos e coletivos com grande repercussão social:

[...] portanto, a necessidade da “racionalização” das atividades ministeriais cotidianas, pois é a partir desta desoneração e do desapego de atividades perfeitamente dispensáveis que o agente ministerial disporá de mais tempo para bem exercer seu papel *de ombudsman*, atribuição conferida pelo art. 129, inciso II, da Constituição Federal, que determina caber a este zelar pelo efetivo respeito dos Poderes Públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas necessárias à sua garantia. (BERCLAZ; MOURA, 2008, p. 221).

Desse modo, a reorientação do CNMP busca colocar a instituição em sintonia com as escolhas realizadas pelo poder constituinte de alçá-la à guardiã da Lei Maior e protagonista da defesa dos direitos fundamentais, estabelecendo prioridades nas demandas de maior alcance social, visando à defesa de todos os cidadãos lesados, a fim de que possa, realmente, cumprir de forma satisfatória a sua missão constitucional.

2.2.3 Tensão entre Ministério Público demandista e resolutivo

O Ministério Público, para desempenhar suas atribuições e alcançar seus objetivos, adota modelos de atuações demandistas e ou resolutivos, no âmbito judicial e extrajudicial. Tais modelos, construídos por Goulart (2001), ajudam a bem definir as práticas do antigo (pré-1988) e o novo (pós-1988) Ministério Público.

A atuação demandista tem sua visão voltada às soluções dos conflitos no Poder Judiciário, em que se transfere a este o protagonismo para a pacificação das demandas sociais que são levadas ao Ministério Público.

O segundo pressupõe uma atuação fora do Poder Judiciário, ou uma desjudicialização, destinada à solução direta das questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos, numa perspectiva de diálogo, mediação, com interlocução das partes envolvidas e na busca da construção conjunta de uma melhor solução para os conflitos.

A atuação demandista tem sua visão voltada às soluções dos conflitos no Poder Judiciário, em que se transfere a este o protagonismo para a pacificação das demandas sociais que são levadas ao Ministério Público.

O segundo pressupõe uma atuação fora do Poder Judiciário, ou uma desjudicialização, destinada à solução direta das questões referentes aos interesses sociais, coletivos e difusos, numa perspectiva de diálogo, mediação, com interlocução das partes envolvidas e na busca da construção conjunta de uma melhor solução para os conflitos.

Nesse sentido, Goulart (2001) faz uma reflexão sobre a crise entre o antigo e o novo perfil do Ministério Público. Afirma que a instituição ainda vive uma fase de transição e uma crise de paradigmas, razão pela qual seria necessário um aprofundamento sobre seus modelos de atuação, com adoção de uma postura institucional compatível com sua nova feição constitucional.

O autor entende tal crise como a situação em que “[...] o velho morreu e o novo ainda não conseguiu afirmar-se” (GOULART, 2001, p. 137). No entanto, sugere que a superação dessa crise depende apenas de uma nova leitura sobre as atribuições e objetivos da instituição ministerial e não de uma nova legislação.

O modelo demandista ou de judicialização, por sua vez, ainda pressupõe uma atuação apenas no âmbito do processo judicial e, por conseguinte, limita sua atuação, em regra, nos interesses e casos individuais, em detrimento dos interesses metaindividuais com maior repercussão social.

O Ministério Público, nesse contexto, deve se afastar do demandista e buscar o modelo resolutivo, pois mais consentâneo com sua nova concepção institucional. Todavia, há na instituição um apego à cultura tradicional do modelo demandista, decorrente do longo período que atuou na função da representação judicial da União e como mero fiscal da lei, interveniente ou auxiliar nas lides. Outros ainda insistem nessa visão arcaica, com base na atribuição do *Parquet* de defensor da ordem jurídica. Aqui, também, tem uma distância entre o formal – o que está escrito – e a prática diária dos promotores e procuradores. Essa situação de tensão levou o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) a estabelecer diretrizes para adequação da instituição ao seu novo perfil.

A atuação do MP resolutivo implica o uso de instrumentos legais mais adequados e aproxima a sociedade civil do Estado, de forma muito especial quando realiza audiências públicas e mediação entre as partes conflitantes na busca de soluções.

Ao contrário do demandista, o MP resolutivo tem mais capacidade para aferir a viabilidade ou eficácia de uma política pública e sugerir ou propor soluções – às vezes possíveis de alcançar – para o nível complexos das demandas que lhe chegam, na sua grande maioria incompatíveis com o tradicional processo de individualização jurisdicional.

O Ministério Público resolutivo, para a grande maioria dos estudiosos, é o novo caminho que a instituição deve seguir para reafirmar o seu novo perfil e papel na luta pela concretização dos direitos fundamentais e do Estado Democrático de Direito. Nesse ponto, vale citar ainda Goulart (2001, p. 202-203):

O Ministério Público resolutivo é ativo no trabalho de construção da sociedade livre, justa e solidária [...]. Na esfera cível, assume o papel de agente político que lhe foi confiado pela sociedade, superando a perspectiva meramente processual de suas intervenções. Ao politizar sua atuação, ocupa novos espaços, habilita-se como negociador e indutor de políticas públicas, age integralmente e em rede como os demais sujeitos coletivos nos mais diversos níveis – local, regional intraestatal, estatal, regional supraestatal e global. O Judiciário torna-se espaço excepcional da sua atuação. Esse é o novo caminho que o Ministério Público deve seguir para consolidar o seu papel de agente privilegiado da luta pela democratização das relações sociais e pela globalização dos direitos da cidadania.

Por outro lado, o Ministério Público demandista é o mais conhecido, o tradicional, sobretudo por sua forte atuação na persecução penal, como órgão acusador, e ou interventor nas questões civis em defesa dos menores e relativas ao estado das pessoas, família e sucessões. Nessa função, utiliza apenas as ações e instrumentos processuais ordinários.

O resolutivo, ao contrário, tem uma atuação fora do Poder Judiciário, no plano extrajudicial, onde se procura resolver as lides sociais através das ferramentas previstas legalmente, tais como o termo de ajuste de conduta, as recomendações, os acordos extrajudiciais, audiências públicas e outros.

O papel resolutivo exercido pelo Ministério Público mostra-se da maior relevância à concretização dos direitos fundamentais, principalmente nas demandas que envolvem direitos sociais, pois o Poder Judiciário brasileiro tem se demonstrado refratário a ações civis públicas, ou mesmo um despreparo para tratar lides dessa natureza, como revela o baixo número de ações desse tipo em comparação com as ações individuais, a exigir uma forte atuação prévia e cautelar do Ministério Público em tais matérias.

Além do mais, a própria cultura da concepção tradicional individualista do processo, impregnada naquele poder, concebida no século passado, é anacrônica, uma roupagem que não serve mais para o enfrentamento às demandas complexas e estruturais de massa, no momento atual. Há ainda uma omissão deliberada ou não de uma legislação compatível com a natureza de tais conflitos e de uma nova ordem constitucional. A quem interessa?

Nas palavras de Marinoni e Arenhart (2015, p. 138): “Os institutos que presidem a ação individual (ao menos em sua grande maioria) são incompatíveis e inaplicáveis à tutela coletiva, simplesmente porque não foram concebidos para operar em outro ambiente”

Cuidando da atuação extrajudicial do Ministério Público e da pouca efetividade da tutela jurisdicional, sustenta Almeida (2008, p. 30):

Portanto, nesse contexto, a atuação extrajudicial da instituição é fundamental para a proteção e efetivação dos direitos ou interesses sociais. A transferência para o Poder Judiciário, por intermédio das ações coletivas previstas, da solução dos conflitos coletivos não tem sido tão eficaz, pois, em muitos casos, o Poder Judiciário não tem atuado na forma e rigor esperados pela sociedade. Muitas vezes os juízes extinguem os processos coletivos sem o necessário e imprescindível enfrentamento do mérito.

Em razão da necessidade de aperfeiçoamento da prestação judiciária para enfrentamento das demandas sobre políticas públicas – não se discute mais hoje se o juiz pode ou não intervir em políticas públicas, mas como deve ser tal intervenção –, tendo surgido modelos teóricos como o incrementalismo (*incrementalism*) que, à semelhança da atuação resolutiva do *Parquet*, sugere soluções construídas a partir do diálogo com os demais atores institucionais e sociais, negociação, expertise e flexibilidade.

A atuação resolutiva tem obtido apoio social em razão desta levar uma aproximação do *Parquet* com a comunidade em que atua, pois a instituição ministerial é uma parceira da sociedade na solução dos problemas que a afligem, sobretudo no que se refere à garantia de políticas públicas, que visam assegurar os direitos fundamentais, como saúde, educação, segurança, etc.

Desse modo, a via judicial é buscada apenas quando se exaure a via administrativa, não só pela morosidade, custo e incerteza das repostas do Poder Judiciário, mas ainda porque o membro do *Parquet* tem uma atuação que transcende o sistema de justiça, na busca de uma solução muitas vezes diferente daquela que podia ser alcançada judicialmente, porém dentro das perspectivas possíveis das partes e do ordenamento jurídico. Assim, importante a relação do MP com os demais atores sociais, como organizações representantes da sociedade civil.

A Carta de 1988 elevou ainda o Ministério Público à condição de *ombudsman*, supervisor do poderes, atribuição conferida pelo art. 129, inciso II, da Constituição Federal, que determina caber a este zelar pelo efetivo respeito dos poderes públicos e dos serviços de relevância pública aos direitos assegurados nesta Constituição, promovendo as medidas

necessárias à sua garantia, a revelar assim a necessidade de uma atuação mais resolutiva por parte do Ministério Público, e o acerto do CNMP em priorizar tal modelo de atuação.

Há de se enfatizar que a Constituição Federal não fez uso da expressão *ombudsman*, havendo uma lacuna do texto constitucional nesse ponto, porém isso não muda a natureza da atribuição implícita na atuação do Ministério Público, conforme Mazzilli (2001, p. 113):

Nos trabalhos da Constituinte, [...] confiou ela na instituição do Ministério Público, já organizada em carreiras em todo o País: melhor seria carrear-lhe as funções e os instrumentos para que assumisse novos e relevantes encargos, totalmente compatíveis com sua própria destinação. Conferiu-lhe, pois, notável crescimento, especialmente quanto às suas funções. Embora sem tornar-lhe evidentemente privativa a defesa dos direitos nela assegurados, conferiu ao Ministério Público a tarefa do defensor do povo, ainda que desta expressão não se tenha valido. (CF, art. 129, II).

Após uma análise das funções desempenhadas pelos órgãos do sistema de justiça, Calamandrei (1996) retrata bem a tensão que vivem os membros do Ministério Público no exercício diário de suas atribuições. A sua atuação deve ser pautada em defesa do interesse público, como o faz quando exerce a pretensão punitiva do Estado, sem, contudo, esquecer jamais a sua condição de fiscal da lei, a exigir muita cautela e temperança:

Entre todos os cargos judiciários, o mais difícil, segundo me parece é o do Ministério Público. Este, como sustentáculo da acusação, devia ser tão parcial como um advogado; e como guarda inflexível da lei, devia ser tão imparcial como um juiz. Advogado sem paixão, juiz sem imparcialidade, tal o absurdo psicológico, no qual o Ministério Público, se não adquirir o sentido do equilíbrio, se arrisca – momento a momento – a perder, por amor da sinceridade, a generosa combatividade do defensor; ou, por amor da polêmica, a objetividade sem paixão do magistrado. (CALAMANDREI, 1996, p. 72).

O Ministério público assim deve buscar um contínuo aperfeiçoamento da sua atuação, a fim de encontrar o equilíbrio necessário para alcançar seus objetivos institucionais e constitucionais.

3 TRANSPARÊNCIA E CONTROLE SOCIAL

3.1 Transparência e Lei de Acesso à Informação no Brasil

Como visto, a transparência e as informações são elementos necessários para o exercício do controle social. O primeiro deles tem uma relação direta com o princípio republicano, que afasta em regra qualquer ideia de segredo no Estado, e encontra amparo constitucional no art. 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, quando estabelece o princípio da legalidade e a publicidade como um dos vetores informantes da Administração Pública. Isso ocorre porque o exercício das liberdades públicas e o controle da legalidade na Administração Pública somente são viáveis a partir de um modelo de gestão transparente do Estado, possibilitando que a informação chegue até a sociedade.

Bobbio (2000, p. 29) descreve que o princípio da publicidade das ações de quem detém um poder “político” se contrapõe à teoria *arcana imperii*, dominante na época do poder absoluto. “Segundo esta teoria, o poder do príncipe é tão mais eficaz e, portanto, mais condizente com seu objetivo, quanto mais oculto está dos olhares indiscretos do vulgo, quanto mais é, à semelhança de Deus, invisível”.

Na mesma direção, em defesa da transparência na Administração Pública, temos que

[...] a informação sob a proteção do Estado em regra deve ser pública, e a restrição ao seu acesso deve ocorrer apenas em caráter e situações excepcionais previstas em lei, constituindo-se dessa maneira um verdadeiro patrimônio público, o qual deve ser gerenciado pelos órgãos estatais. A fundamentação política do princípio da transparência está radicada na ideia de democracia, ou seja, do regime que tem como característica a possibilidade de o cidadão ver quem é, como e de que forma atua o governante. E, vendo, pode fiscalizar, controlar suas ações (STRECK; MORAIS, 2006, p. 115).

Outrossim, a legitimidade do poder político não se encerra com a eleição, haja vista que o eleito receberá poderes de seus mandatários para defender o interesse público durante todo o seu mandato. Ao informar sobre seus atos, estará apenas justificando suas ações para o titular do poder político, o povo, e conservando a sua legitimidade.

Então, a ideia de transparência na Administração Pública surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea, uma vez que ela tem como objetivo munir a sociedade de informações sobre os atos praticados pelos agentes públicos e, assim, fomentar o *accountability* social. A falta de informação e a manipulação da opinião pública contribuem

para aumentar os níveis de corrupção, na medida em que o cidadão fica alheio e alijado do que de fato está se passando no âmbito da Administração Pública.

Não se pode negar, assim, que a transparência na Administração Pública tem por finalidade permitir aos órgãos de controle – especialmente, a sociedade – que exerçam a fiscalização da Administração Pública. Como explica Mendes (2001, p. 334):

O princípio da transparência ou clareza foi estabelecido pela Constituição de 1988 como pedra de toque do Direito Financeiro. Poderia ser considerado mesmo um princípio constitucional vinculado à ideia de segurança orçamentária. A busca pela transparência é também a busca pela legitimidade.

Com efeito, nas sociedades onde existe pouca transparência nos atos da Administração Pública, são comuns as práticas paternalistas, clientelistas, as corrupções e outras formas de utilização dos bens públicos para atingir interesses particulares (MEDEIROS et al, 2014, p. 59).

Em obediência à ideia moderna sobre transparência pública, contemplada na Carta de 88, editou-se a Lei de Acesso à Informação, n.º 12.527, de 18 de novembro de 2011, que estabeleceu um novo paradigma ao estatuir um marco legal da disponibilização de informações pelo Estado, assegurando o direito fundamental de acesso à informação, adotando novos princípios em que a regra envolve a publicidade das informações e a facilidade no oferecimento delas, por meio dos instrumentos avançados de tecnologias e de grande alcance da sociedade, incentivando, dessa forma, o controle social sobre a Administração.

Todavia, a regulamentação da Lei de Acesso à Informação não possui o caráter inovador na nossa legislação. Ela veio apenas regulamentar o direito fundamental já inserido no inciso XXXIII do Art. 5.º da Constituição Federal de 1988, com a seguinte redação: “[...] todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado”. No que concerne à regulação do direito constitucional à informação, diz-se:

Com a edição da lei de acesso à informação, viu-se concretizar os princípios constitucionais democráticos e republicanos através da participação social no controle da administração pública. ‘Afinal, a visibilidade da atuação estatal é ponto fundamental do Estado Democrático de Direito como medida propícia não só ao conhecimento público da gestão da coisa pública, mas também para o controle, a participação popular, a segurança jurídica e a legitimidade

material dessa atuação, rendendo dividendos ainda para a ruptura com a tradição da sigilosidade estatal'. (MARTINS JUNIOR, 2013, p. 990).

O direito à informação, segundo ensinamentos de Canotilho e Moreira (1993, p. 225-226), tem três níveis: o direito de informar, ou seja, a liberdade de transmitir ou comunicar informações a outrem; o direito de se informar, liberdade de buscar as informações e não ser impedido para tanto; e o direito de ser informado, a versão positiva do direito de se informar, no sentido de ser mantido informado pelos meios de comunicação disponíveis e pelos poderes públicos.

A transparência na gestão pública é, pois, algo inevitável e necessário. Ela é a base de sustentação de um governo democrático, já que mantém a sua legitimidade política e é fundamental para alcançar seus objetivos, pois sem recursos públicos, surrupiados pela corrupção, não se realizam políticas públicas. Nesse sentido, destacam-se as lições trazidas por Parodi (2008, p. 398):

A transparência na administração e a divulgação e acesso público às informações são medidas eficazes no combate à corrupção no setor público. Não existe no setor público justificativa válida para não se ter transparência, para ocultar dados de administrações públicas e para impedir o acesso simplificado a este tipo de informação por parte de representantes da sociedade.

Desse modo, a transparência na gestão pública se torna um fator preponderante e indispensável ao exercício da cidadania, restando evidenciado não ser possível a realização do controle social da Administração Pública sem o oferecimento de informações qualificadas e disponibilizadas em tempo útil, permitindo a possibilidade da adoção das providências necessárias para sanar e/ou denunciar eventuais irregularidades encontradas aos órgãos de controle, como o Ministério Público.

Nesse aspecto, a pesquisa encontrou as conclusões elaboradas pela entidade não governamental Amigos Associados de Ribeirão Bonito, sobre a importância da transparência e das informações para o exercício do controle social e o combate à corrupção (AMARRIBO, 2012, p. 107):

Em um governo onde as decisões são tomadas às escuras e os gastos públicos não estão claramente disponíveis para fiscalização pelos cidadãos, há um enorme risco de corrupção. Um sistema de informações facilmente acessível constitui elemento indispensável na luta contra a corrupção e no aprimoramento da gestão pública. A Lei de acesso à informação inova ao

estabelecer a obrigatoriedade, por parte dos órgãos e entidades de todos os entes e esferas governamentais, de promover a divulgação em local de fácil acesso de informações de interesse coletivo por eles produzidas ou custodiadas. Além disso, dispõe que informações não disponibilizadas podem ser requisitadas pelos cidadãos, devendo o órgão ou entidade – seja ele federal, estadual ou municipal – autorizar ou conceder o acesso imediato à informação ou, se for o caso, proceder o encaminhamento da informação no prazo de até 30 dias corridos.

Ressalta-se que essa ideia de adoção de participação popular, por meio de instrumentos ou mecanismos de transparência, deve ser um objetivo a ser perseguido por governos comprometidos com o princípio democrático, pois tem como finalidade fomentar a sociedade a participar do processo de tomada de decisões que envolvam políticas públicas que lhe atinjam direta ou indiretamente, contribuindo, assim, para a ocorrência da sua legitimidade popular, uma vez que o cidadão é o verdadeiro detentor do poder político.

No entanto, para que tal participação com controle social possa ser exercida com efetividade, deve haver uma correta e clara disponibilidade de recursos direcionados às práticas de transparência, para que a sociedade possa tornar exigíveis e inteligíveis as mais diversas maneiras de prestação de contas por parte da gestão, de modo que cada cidadão possa agir com a máxima independência exigida na missão de fiscalização da Administração Pública (PEREIRA, 2015).

De outra parte, não bastam informações meramente técnicas, pois são incompreensíveis por grande parte da população. Elas devem ser oferecidas de forma que o homem comum tenha condições razoáveis de entender, absorver e compreender o conteúdo dessas informações. Ressalte-se que uma das mais importantes ferramentas de exercício do controle social se realiza por meio do acompanhamento dos portais de transparência dos mais diversos órgãos e entidades públicas, conforme exigência da Lei de Acesso à Informação, quer pelo fácil acesso às informações, quer pelo alcance social delas, em um país de dimensão continental como o Brasil.

Essa informatização tem ocorrido por meio da construção de Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) e das Tecnologias de Informação e Comunicação (TICs), dos portais governamentais, por intermédio dos quais os governos podem mostrar sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitando, assim, a concentração e a disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos (PINHO, 2008).

Os portais de transparência, atualmente, são considerados, desse modo, um eficaz instrumento de transparência pública, mas ainda lhes faltam alguns elementos para

alcançarem a efetividade. O Ministério Público tem utilizado com frequência tal ferramenta como meio para assegurar o direito ao acesso à informação dos cidadãos. Mais recentemente, a instituição a utilizou de forma intensa, no curso da pandemia da Covid-19, cobrando dos gestores públicos a disponibilização via internet de informações sobre gastos realizados no seu enfrentamento, por força da Lei n.º 13.979/2020.

Por outro lado, resultados de análises e pesquisas empíricas mostram dificuldades na implementação dos portais de transparência e na Lei de Acesso à Informação, no sentido de que ainda existem muitos desafios e obstáculos no aspecto cultural e institucional a serem superados, para que se chegue a uma boa governança pública no Brasil. Esses entraves estão causando prejuízo às ações para a evolução da transparência na Administração Pública, emperrando o processo de controle social no país (MATIAS-PEREIRA, 2014).

A Lei n.º 12.527/2011, assim, constitui instrumental normativo importante para o cidadão, seja no âmbito da defesa dos direitos individuais ou na tutela dos direitos coletivos, metaindividuais, inclusive com a previsão da possibilidade de aplicação da sanção em razão de recusa ou mora no fornecimento da informação ou do local onde ela possa ser encontrada. A aplicação efetiva de tal lei representa, dessa forma, importante caminho para a eficácia do princípio da transparência, dos próprios mecanismos constitucionais de controle dos atos da administração e do fortalecimento do regime democrático.

Por sua vez, a democratização do Estado, além de promover um projeto participativo a levar o controle social, deve, também, realizar a abertura do sistema político-administrativo, no sentido de ser mais transparente e sujeito à fiscalização da sociedade, uma vez que os crescentes ilícitos cometidos pelo homem público tornam necessária uma política de transparência que enseje a submissão do Estado e dos seus agentes ao controle social por meio do exercício da cidadania.

Nas democracias modernas, há um consenso de que um governo, independentemente do viés ideológico que possua, deve ter o interesse público como principal motivador de seus atos. Entretanto, é curial observar que isso se dá no plano das ideias e que, em termos práticos, não pode ser aplicado na sua integralidade, mas se pode aproximar desse ideal se houver instrumentos de controle democrático. Sem tais ferramentas, há uma tendência à violação, com a prevalência dos interesses privados sobre os interesses públicos, provocando várias formas de patrimonialismo e clientelismo e, em último grau, o próprio comprometimento da democracia.

Não existe, por outro lado, meio infalível para preservar o interesse público ou, pelo menos, para levar o governo apenas na direção das melhores escolhas. A transparência não

pode, assim, por si só, assegurar que o interesse público prevalecerá. Porém, sem ela, é impossível ocorrer a prevenção aos comportamentos clientelistas na Administração Pública, pois é por meio dela que se dá conhecimento ao público do que está ocorrendo no seio da gestão pública, propiciando o controle e inibindo a ação ilícita.

Indaga-se, então: qual seria a melhor estratégia para enfrentar as ações dos gestores, muitas vezes acobertadas sob a motivação da discricionariedade, que possibilita a agentes públicos e privados usarem os recursos públicos para atender a interesses privados, em detrimento de interesses públicos? Para muitos, a resposta consistiria no fomento de políticas que possam fortalecer o fluxo de informações, diminuindo, assim, a liberdade para a ocorrência de ilícitos e abusos.

A ideia, segundo estudiosos na temática que está subjacente, é de facilitar o acesso a informações. É que o desenvolvimento de instrumentos democráticos naturalmente levaria ao fortalecimento da *accountability* e ao controle da opinião pública sobre seus gestores ou representantes. As deliberações e os espaços públicos, ao se tornarem mais controlados pela sociedade, revelar-se-iam menos como uma simples esfera delegada de poder e mais como uma real comunidade representativa – uma poliarquia de fato, nos termos concebidos por Dahl, em que o cidadão se envolve ativamente tanto no planejamento de políticas públicas quanto na fiscalização de sua execução, diminuindo, assim, os ilícitos na Administração Pública.

Entretanto, como já mencionado, participação, fiscalização e *accountability* pressupõem a existência da transparência com cidadãos bem informados, em ambientes democráticos em que as informações sejam repassadas de forma livre e com meios institucionais que assegurem o acesso à informação pública. Nesse sentido, a Lei de Acesso à Informação traz como norte o fomento à participação do cidadão, a propiciar o controle social.

Nessa direção, a Constituição Federal, ao tratar a transparência e o acesso à informação pública como um direito fundamental, coloca-os também com condição de direito inalienável – tanto do ponto de vista político, em razão da sua importância para a consolidação do regime e dos valores democráticos, quanto do direito positivo, pois é um princípio previsto na maior parte das legislações dos países democráticos. Mas, além disso, o acesso à informação pública é também um instrumento para a defesa de outros direitos, uma vez que aumenta o grau de *accountability* do sistema, trazendo, assim, efeitos positivos de um governo que presta contas a toda a sociedade.

A Lei n.º 12527/2011, ao regulamentar o direito constitucional à informação, relaciona o seu acesso com a gestão das verbas públicas e traz um aspecto instrumental que é o meio para se atingir a melhoria da qualidade dos gastos públicos. Outrossim, revela, ainda, algo mais específico: a transparência como ferramenta para o combate à corrupção. Em países em desenvolvimento, como o Brasil, onde se enfrentam sérias limitações orçamentárias e com um déficit do controle institucional, levando a um alto índice de corrupção, essa relação estreita entre transparência e combate à corrupção se torna mais perceptível e necessária.

Diversos estudos fazem uma correlação entre a corrupção e os efeitos negativos nos indicadores de crescimento econômico. Esses estudos revelam várias evidências empíricas, mostrando que a corrupção afeta de forma negativa o desenvolvimento econômico, o grau de investimento, o comércio, a estabilidade dos preços, dentre outros fatores (DREHER; HERZFELD, 2005).

Quase todos os autores chegam à mesma conclusão: qualquer governo que tenha a pretensão de evoluir na qualidade dos gastos públicos precisa combater a corrupção, e a promoção da transparência é uma das melhores ferramentas nesse tipo de ação.

Portanto, o papel principal da transparência para a melhoria da qualidade dos gastos públicos consiste no melhoramento dos mecanismos de fiscalização, que deve ser regular e permanente. E essas ferramentas – tanto internas quanto externas ao Estado – podem oferecer respostas mais eficazes no enfrentamento à corrupção, se existir um livre acesso a informações qualificadas, em um tempo real. O acesso à informação pública, assim, fortalece o cidadão, a capacidade de fiscalização da sociedade, o que leva à criação de governos mais responsivos.

De outro lado, a pesquisa apurou que a transparência governamental só existe se várias condições institucionais mínimas forem oferecidas, como a descentralização administrativa, a liberdade de expressão e imprensa, as disputas políticas e a existência de entes oficiais e não oficiais de fiscalização, dentre outros exemplos. Dessas condições mínimas, uma merece destaque especial: a existência de políticas públicas de acesso à informação, pois empodera o cidadão na capacidade de fiscalização da gestão pública.

De outra parte, identificou-se, no presente estudo, que, quanto menor o grau de maturidade das instituições, maior a tendência ao segredo burocrático. Porém, o que se pode perceber é que políticas de acesso são mais uma causa do que uma consequência de tal amadurecimento. Para enfrentar a cultura do segredismo, é indispensável, então, que se obtenha a efetividade no cumprimento da Lei de Acesso à Informação e se obrigue o oferecimento das informações públicas, na forma e no tempo ali expressos. Nesse sentido, os

órgãos de controle como o Ministério Público têm papel fundamental para a concretização de tal efetividade, fiscalizando o cumprimento da mencionada lei, fomentando e induzindo políticas públicas que levem ao controle social com transparência.

Nesse contexto, o uso da tecnologia e, de forma especial, da internet significa uma ferramenta de enorme importância a ser usada em benefício da divulgação de meios voltados a aperfeiçoar os instrumentos relacionados à transparência, com a finalidade de melhorar a eficiência da gestão pública, bem como de evitar ou conter a corrupção. A partir do acesso à tecnologia de forma generalizada pela sociedade, torna-se possível ao cidadão buscar informações em tempo real. A internet, assim, traz vários benefícios e facilidades à vida cotidiana, com enorme fator de promoção do exercício do controle social. Nessa linha:

Inegável que a tecnologia da informação deve ser entendida como uma grande aliada no processo de fortalecimento do exercício do controle da Administração Pública, a partir da perspectiva da sociedade em geral, oferecendo muitas possibilidades de facilitar o acesso à informação”. (CEPIK, 2012, p. 384).

Na mesma direção de destaque à tecnologia de informações como ferramenta de impulso ao controle social por meio do acesso às informações:

O acesso à informação, a liberdade de expressão e o princípio da transparência aparecem como oportunidade de os cidadãos recuperarem um pouco de sua autonomia. As novas tecnologias de informação, como a internet, talvez possibilitem a formação de novos consensos fora dessas tradicionais fontes de formação da opinião”. (PAES, 2012, p. 231).

Em decorrência dessa evolução tecnológica, surgiram vários aplicativos existentes para as diversas plataformas (sistemas operacionais), que permitem ao cidadão um instrumento de enorme potencial ao exercício do controle social da Administração Pública em geral. Dentre eles, merecem destaque: “OPS Fiscalize”, “Siga Lei” e “Participa Cidadão”, além das redes sociais tradicionais, que têm se destacado como expressão de manifestação da sociedade em vários assuntos, como denúncias de irregularidades envolvendo os recursos públicos.

Assim, a publicidade dos atos da administração, por meio do uso cada vez mais intenso da Internet, tem a força de fomentar uma verdadeira revolução cívica. O acesso a mais informações sobre uma gama de assuntos leva ao cidadão-internauta a participação em campanhas e movimentos sociais, inclusive, praticando-o de modo individual (OLIVEIRA, 2012).

Na mesma linha, diz-se que:

As Tecnologias da Informação e Comunicações (TICs) trouxeram, assim, inegavelmente, impactos econômicos e sociais profundos. As TICs foram capazes de alterar de forma impactante o modo como as informações fluem ao redor do globo, ampliando muito a quantidade de dados trafegados e a velocidade com que eles percorrem o caminho entre emissor(es) e receptor(es). Foram essas alterações e dinâmica tão significativas que criaram, segundo alguns, uma nova sociedade: a sociedade da informação. (MATSUURA, 2005, p. 220).

Do mesmo modo e do ponto de vista prático, a aplicabilidade dos textos legais, por si só, pode ser superdimensionada por alguns. Porém, é relevante ressaltar: existem muitas legislações modernas muito bem redigidas, mas que não possuem qualquer eficácia em razão da sua inaplicabilidade diante do seu divórcio com as realidades sociais onde seriam aplicadas. Daí ser ainda importante a atuação do Ministério Público, enquanto instituição fiscal da lei, no sentido de se utilizar de todas as suas ferramentas processuais para fazer valer o cumprimento da legislação no âmbito da Administração Pública, levando em consideração o contexto e os fins sociais a que ela visa.

Por outro lado, na situação atual, embora a Lei n.º 12.527/2012 signifique um avanço importante no acesso à informação pela sociedade, permitindo o controle social dos atos e dos gastos públicos, é indispensável que haja ampla divulgação das informações sobre como manusear tais dados pelos cidadãos, uma vez que elas vão de encontro a fatores culturais, e das comuns dificuldades em acesso aos direitos, sua fiscalização e sua efetividade, a fim de que a referida lei possa alcançar os seus objetivos. Ademais, é essencial trabalhar a forma como estão sendo produzidas as informações, para que a lei não seja concretizada de forma equivocada ou insuficiente, contribuindo, assim, para sua eficácia e tendo por consequência o fortalecimento do Estado Democrático de Direito.

3.1.1 Modelos de democracia e cidadania (o oposto do governo invisível de Bobbio)

Segundo Bobbio (2000), existem três formas de governo clássicas – assim designadas por terem sido difundidas por autores clássicos e, ainda, por significarem até hoje formas de governo –, que são: a monarquia (governo de um só); a aristocracia (governo de poucos); e a democracia (governo de muitos).

[...] Na verdade, a tirania é o governo monárquico exercido em favor do

monarca; a oligarquia visa aos interesses dos ricos; a democracia ao dos pobres. Mas nenhuma dessas formas mira a utilidade comum. Percebe-se, assim, que Aristóteles e também Platão consideram a democracia como uma forma negativa de governo. É certo, porém, que o conceito de democracia ganhou novos contornos ao longo da história, já que, ‘para um regime democrático, o estar em transformação é seu estado natural: a democracia é dinâmica, o despotismo é estático e sempre igual a si mesmo’. (BOBBIO, 2000, p. 135).

Bobbio (2000), ao tratar do tema, define a democracia como um processo, um conjunto de regras procedimentais, com o objetivo de tomar decisões coletivas, e que conta com a participação maior possível dos interessados. Ademais, afirma que o poder invisível representaria “insucessos da democracia”. De outra parte, ainda para o autor, a invisibilidade do poder é o oposto ao ideal democrático da visibilidade do poder, compreendido este como a absoluta publicidade das ações dos governos com a finalidade de mostrar para o conhecimento do público.

Daí decorre que, para o autor, é aceitável definir democracia “[...] como o governo do público em público”. Esse termo explica “[...] todos aqueles expedientes institucionais que obrigam os governantes a tomarem as suas decisões às claras e permitem que os governados vejam como e onde as tomam” (BOBBIO, 2000, p. 86).

Desse modo, a partir de tais considerações, infere-se que a democracia é o regime do poder visível. Esse é um dos seus pontos centrais e ideais. E, por tal razão, é possível dizer que a visibilidade do poder é inerente ao núcleo da própria concepção de democracia – uma de suas bases, assim como o princípio da legalidade, sem as quais, para os estudiosos, não é permitido se falar em regime democrático.

Entretanto, diante da dinâmica dos fatos e dos acontecimentos, bem como da complexidade e dos conflitos de interesses no curso da história, a experiência tem mostrado que aquele ideal da visibilidade do poder é inatingível. Os estudiosos apontam que a publicidade total dos atos governamentais só foi possível no período ateniense da democracia direta, em que as demandas dos cidadãos eram tratadas em lugares públicos, ao ar livre, mas, ainda assim, a participação deixava de fora alguns setores da sociedade, pois escravos, mulheres e estrangeiros eram excluídos de tal processo.

Bem da verdade, o formato ideal de democracia no sentido da total visibilidade do poder terminou por ser, ao longo dos anos, transformado num ideal normativo. De maneira que essa exigência de publicidade permanece nas democracias indiretas, mas é satisfeita de forma diferente, como, por exemplo, com a publicidade das sessões parlamentares e a participação da imprensa. (BOBBIO, 2000, p. 75).

Nesse novo contexto, diz o autor que o conceito de natureza pública está relacionado diretamente à representação e a compreensão de democracia representativa deve ser realizada sob um viés de publicidade.

Dessa forma, na democracia representativa, as decisões de interesse público são realizadas pelos representantes, mas nem todo Estado representativo é democrático e, de outro lado, nem todo Estado democrático é necessariamente representativo, como acontece na democracia direta. Bobbio (1997, p. 82) destaca, ainda, os três modelos possíveis de representação política: “1) a representação enquanto relação de delegação; 2) a representação como relação de confiança; e 3) a representação como um ‘espelho’ ou representatividade sociológica”. Segundo o autor, no primeiro modelo, o representante não teria qualquer autonomia ou vontade; no segundo, há um representante autônomo, mas com orientação única na defesa dos interesses dos seus representados, interesses corporativos; e o terceiro vê no organismo representativo “[...] um microcosmos que reproduz fielmente as características do corpo político”.

Por outro lado, a democracia direta, concebida por Rousseau, trata de um regime de governo em que os cidadãos participam e adotam diretamente as decisões necessárias para o governo, uma vez que, para ele, “a soberania não pode ser representada”. Assim, o povo é livre apenas no momento da eleição de seus representantes: após, voltaria o povo a ser escravo (BOBBIO, 2000).

O autor considera que, passados vários séculos depois de Rousseau, após as revoluções liberais e sociais, em que os Estados se tornaram mais complexos e populosos e com maior desigualdade social, ao contrário do que anunciava Rousseau, não seria precipitada a idéia de ampliação da democracia representativa ou mesmo da democracia direta, uma vez que cada democracia é singular às diversas situações: a democracia representativa e a direta, portanto, não seriam excludentes entre si.

Segundo Bobbio (2000), quando se comenta em aumento da democracia em um determinado Estado, a ideia que se emite é a substituição da democracia representativa pela democracia direta. No entanto, na sociedade contemporânea, as decisões coletivas decididas exclusivamente via democracia direta se mostram impraticáveis. Isso se dá em decorrência da complexidade das ações do Estado, às vezes limitando e/ou impedindo a compreensão das necessidades dos cidadãos.

Percebe-se assim que independente da forma como se realiza exercício da democracia, direta ou indireta, o importante é ter o cidadão como protagonistas de tal processo.

De outro lado, a Lei de Acesso à Informação promove tal exercício de cidadania ao convidar o cidadão a ter uma postura ativa na fiscalização e no controle dos bens públicos e atos de gestão, além de criar obstáculos à malversação dos recursos públicos e ao desrespeito aos princípios informadores da Administração Pública (Art. 9, II, da Lei n.º 12527/2011).

A respeito de tal postura de exercício da cidadania, Bryan S. Turner (1990) define diferentes tradições de cidadania em dois eixos. O primeiro se refere à direção do movimento que acontece com a cidadania: de baixo para cima ou de cima para baixo. A cidadania construída de baixo para cima seria daquelas em que ocorreram lutas históricas por direitos civis e políticos. Na direção contrária, estão os países em que as transformações existiram da iniciativa do próprio Estado e, em seguida, foram concedidas aos cidadãos à medida que se ampliaram os direitos.

Outra classificação sobre cidadania é aquela descrita por Gabriel Almond e Sidney Verba (1989), bem pertinente com a realidade brasileira. Esses autores distinguem três tipos de cultura política: a paroquial, ou localista, a súdita e a participativa. A cultura paroquial representa total alienação dos cidadãos do mundo político, sendo que as pessoas vivem limitadas ao mundo privado da família. Na cultura súdita, existiria outro mundo no qual as pessoas se relacionam, mas elas possuem uma postura apenas de observação das decisões político-administrativas, configurando um comportamento de mero espectador dos fatos. Por último, na cultura participativa, o cidadão possui, além da percepção do processo político, o interesse em participar das decisões político-administrativas.

[...] identificam três tipos básicos de cultura política: a cultura paroquial, a cultura de sujeição e a cultura de participação em que: A primeira é caracterizada, paradoxalmente, pela despolitização. O indivíduo, o grupo não toma conhecimento, senão do que ocorre na comunidade em que vive. A segunda, pela postura de súdito. O indivíduo, o grupo, apercebe-se do que se passa além dos limites de sua comunidade, mas se considera impotente para influenciá-lo. A terceira acresce à compreensão do fenômeno político a disposição de sobre ele atuar: é a do “cidadão”. (ALMOND; VERBA, 1965, p. 14).

Os estudiosos revelam que a revolução francesa levou os cidadãos naquele país a se apoderarem do Estado e a fazerem valer uma cidadania plena, fora dos limites do próprio Estado. Afirmam que, no entanto, no caso brasileiro, a centralidade do Estado não aponta para seu aspecto público e universalista – isso, de um lado, em decorrência de o Estado atrair de forma seletiva os cidadãos e, de outra parte, por ser ele buscado apenas para satisfazer interesses privados.

A despeito das evoluções tecnológicas, é possível dizer que o cidadão ativo das constituições modernas é o cidadão participante e decorrente de uma cidadania conquistada de baixo para cima. Já o cidadão passivo e inativo é o súdito, decorrente de uma cidadania desenvolvida de cima para baixo. O indivíduo paroquial seria o não cidadão.

De acordo com T. H. Marshall (1967), a cidadania moderna se constituiu por etapas, e a cidadania só é plena se realizada por três tipos de direito:

[...] Civil: direitos relativos à liberdade individual, como a liberdade de expressão; direito à vida, direito de propriedade; direito à justiça; Política: direitos inerentes à participação do cidadão nas decisões políticas do país, como o direito de ser eleito ou eleitor; Social: seria aquele conjunto de direitos referentes à qualidade de vida do cidadão, seu bem-estar social e econômico desde educação, saúde, segurança, que são conquistas do século 20.

Ainda conforme Marshall, o crescimento do exercício da cidadania “[...] é estimulado tanto pela luta para adquirir tais direitos quanto pelo gozo dos mesmos, uma vez adquiridos”. E o uso do poder político é capaz de determinar mudanças significativas, sem uma revolução violenta e sangrenta. (MARSHALL, 1967, p. 85). Entretanto, há uma convergência dos estudiosos das sociedades no sentido de que a sociedade brasileira é um processo ainda em construção, em que se torna difícil conclamar o povo a participar e se envolver no debate político. Há, segundo Silva (2019, p. 127), na sociedade brasileira contemporânea, em regra, uma espécie de “cidadania não implantada”, que contrasta com o ideal de cidadania ativa, o que se verifica no trecho em destaque:

No Brasil é difícil se falar em controle social porque nossa sociedade não está amadurecida. Nas sociedades amadurecidas existem numerosas organizações por meio das quais a opinião dos cidadãos se faz ouvir, onde suas necessidades são discutidas, consolidadas, traduzidas em demandas e canalizadas para os Órgãos Públicos. Esses organismos operam como mecanismos provocadores da burocracia e como cobradores dos serviços públicos. Essas sociedades possuem, ainda, uma cultura onde a autoconfiança é um traço muito forte e que se reflete na postura do cidadão diante do Estado e na sua disposição para exigir os próprios direitos. A ação da sociedade permitiria uma inserção social na Administração Pública capaz de garantir o cumprimento de programas do governo, viabilizando os projetos sociais e de interesse da nação. Entretanto, o que se percebe no Brasil é a carência de cidadania.

Nesse contexto, torna-se dificultada a realização do controle social no país. A transparência com informações deve vir junto ao exercício de cidadania. No entanto, no Brasil, a sociedade ainda se revela em processo de amadurecimento. Nas sociedades

amadurecidas existem diversas entidades representativas de vários setores sociais em que se direcionam suas demandas e suas reivindicações para os órgãos públicos, além de uma cultura de participação dos cidadãos, fruto da consciência dos seus direitos e das obrigações do Estado, pressionando e fiscalizando os atos dos gestores, não apenas na época da eleição. Entretanto, o que se percebe no Brasil é a cidadania não implantada, como registram os estudiosos da temática.

A formação da sociedade brasileira ocorreu de forma violenta, com a anulação da fala. A cronologia dos elementos da cidadania, descritos por Marshall (os direitos civis no século XVIII, os políticos no século XIX e os sociais no século XX), sobreveio de forma invertida no Brasil: Primeiro vieram os direitos sociais, implantados em períodos de supressão dos direitos políticos e de redução dos direitos civis por um ditador que se tornou popular. Depois vieram os direitos políticos, de maneira também bizarra. A maior expansão do direito do voto deu-se em outro período ditatorial, em que os órgãos de representação política foram transformados em peça decorativa do regime. Finalmente ainda hoje muitos direitos civis, a base da sequência de Marshall, continuam inacessíveis à maioria da população. A pirâmide dos direitos foi colocada de cabeça para baixo. (CARVALHO, 2015, p. 219-220).

Bobbio (2000) cita a educação para a cidadania como a sexta promessa não cumprida pelas democracias contemporâneas. Segundo o autor, o único modo de fazer com que um súdito possa se transformar em cidadão é o de lhe atribuir aqueles direitos. A educação para a democracia surgiria no próprio exercício da prática democrática.

A ideia inicial de democracia, nas palavras de Norberto Bobbio, seria a de um Estado sem a intermediação de terceiros:

[...] entretanto, sua consolidação se deu de forma diversa: o que aconteceu nos Estados democráticos foi exatamente o oposto: sujeitos politicamente relevantes tornaram-se sempre mais os grupos, grandes organizações, associações da mais diversa natureza, sindicatos das mais diversas profissões, partidos das mais diversas ideologias, e sempre menos indivíduos. Os grupos e não os indivíduos são os protagonistas da vida política numa sociedade democrática, na qual não existe mais um soberano, o povo ou a nação, composto por indivíduos que adquiriram o direito de participar direta ou indiretamente do governo, na qual não existe mais o povo como unidade ideal (ou mística), mas apenas o povo dividido de fato em grupos contrapostos ou concorrentes, com sua relativa autonomia diante do governo central (autonomia que os indivíduos singulares perderam ou só tiveram num modelo ideal de governo democrático sempre desmentido pelos fatos). (BOBBIO, 2000, p. 95).

Ressalta o autor, coadunando com a concepção de Shumpeter, que “[...] a característica de um governo democrático não é a ausência de elites, mas a presença de muitas elites em concorrência entre si para a conquista do voto popular” (BOBBIO, 2000, p. 39). Dessa maneira, para ocorrer a transformação do súdito em cidadão, é necessário fornecer-lhe educação para o exercício da cidadania. O avanço da democracia não deve ser aferido apenas pelo número de participantes do processo político, mas pela análise da qualidade e dos espaços onde se podem praticar tais direitos. Nessa direção,

[...] a participação eleitoral tem um grande valor educativo; é através da discussão política que o operário, cujo trabalho é repetitivo e concentrado no horizonte limitado da fábrica, consegue compreender a conexão existente entre eventos distantes e seu interesse pessoal em estabelecer relações com cidadãos diversos daqueles com os quais mantém relações cotidianas, tornando-se assim membro consciente de uma comunidade. Muito se tem difundido que o cidadão comum não detém conhecimentos específicos para decidir sobre os assuntos que lhe dizem respeito, entretanto, assevera o autor que “a democracia sustenta-se sobre a hipótese de que todos podem decidir a respeito de tudo”. (BOBBIO, 2000, p. 46).

Ressalte-se que pesquisas recentes apontam para uma melhora nos índices de alfabetização dos brasileiros, mas mostram, ainda, desconhecimento de seus direitos. Nesse sentido:

A falta de consciência dos próprios direitos é acompanhada pela baixa consideração pelos direitos dos outros. A participação política não aparece entre o senso comum dos brasileiros nem como direito nem tão pouco como dever. A apatia cívica dos brasileiros, aliada ao objetivo cego de crescimento econômico, como fim em si mesmo, tem transformado os cidadãos em meros beneficiários passivos dos frutos de engenhosos programas de desenvolvimento. Assim, formam-se o súdito e o consumidor sem que ao mesmo tempo surja o cidadão participante. (CARVALHO, 2015, p. 112).

Nessa matéria sobre a necessidade de oferecimento das condições para o exercício do controle social via transparência com informações, em um regime democrático, pronunciou-se recentemente a Corte constitucional maior do país, no caso conhecido como “Emenda dos Precatórios”:

Mostra-se em tudo incompatível com a forma republicana e o regime democrático de governo a validação de práticas institucionais por órgãos e entidades públicas que, estabelecidas à margem do direito e da lei, promovam o segredo injustificado sobre os atos pertinentes à arrecadação de receitas, efetuação de despesas e destinação de recursos financeiros, com evidente prejuízo do acesso da população em geral e das entidades de

controle social aos meios e instrumentos necessários ao acompanhamento e à fiscalização da gestão financeira do Estado (STF/ADPF/MC 854/2021).

Desse modo, no Brasil, ainda há muito a evoluir quanto à questão da cidadania. Apesar das conquistas dos direitos civis e sociais após o fim do regime militar, o país não consegue esconder os altos índices que ainda existem de analfabetos e os altos índices de desigualdade social, pois, assim fazendo, concorrerá simultaneamente para o fortalecimento do seu modelo de democracia, cujo protagonista maior é o povo, de quem emana todo o poder estatal.

3.1.2 Transparência na ordem constitucional de 1988

O modelo de Estado Democrático de Direito adotado pela Constituição Federal de 1988 cria uma relação inovadora entre a Administração Pública e o cidadão. Desde então, a gestão baseada na verticalidade foi abandonada por uma informada pela valorização do cidadão com um amplo acesso à informação e à participação na gestão pública – isso de maneira horizontal, em que há o compromisso e o respeito aos direitos fundamentais, bem como a adoção da transparência como instrumento fundamental para a busca da concretização de uma gestão *societal*. A Constituição Federal de 1988 concebe, assim, uma estrutura de Administração Pública com forte comando de uma gestão transparente e com legitimidade democrática dos seus atos.

Percebe-se, dessa forma, que a transparência dos atos administrativos é condição para legitimação dos atos praticados em uma gestão pública. Entretanto, a mera publicidade de tais atos não é suficiente para alcançar tal legitimidade das ações praticadas pela Administração Pública. Exige-se um *plus*, um verdadeiro processo que contemple formas e espaços de participação dos cidadãos no planejamento, na formulação das políticas públicas e, ainda, nas deliberações sobre escolhas de quais políticas melhor atendem ao interesse público.

Com efeito, o direito à informação fora reconhecido como um direito fundamental ainda no ano de 1946 pela Organização das Nações Unidas. De igual modo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos assegura, em seu artigo 19, a liberdade de expressão e informação sem quaisquer limites. O mesmo ocorreu na Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção e no Pacto Internacional sobre os Direitos Civis e Políticos, que fixam a obrigatoriedade dos Estados-membros em criar mecanismos de acesso à informação pelo cidadão. Portanto, a exigência da transparência na Administração Pública, assegurada na Constituição Federal de

1988, é matéria prevista em vários organismos, no plano internacional, há longa data, e constitui um fator preponderante para se alcançar o caráter democrático da gestão pública. Nessa toada, tem-se que:

Como norma do devido processo legal administrativo, alterando radicalmente o perfil autoritário nas relações entre Administração Pública e administrados e na gestão da coisa pública, a transparência tem como fins: democratização da Administração Pública, legitimidade do uso do poder e do exercício da função pública, reformulação das tradicionais bases unilaterais, herméticas, impositivas e sigilosas das relações entre Administração Pública e administrados, conhecimento, crítica, colaboração, influência e adesão dos atos estatais e sua validade ou eficácias jurídicas, orientação social, informação e educação, garantia do bom funcionamento administrativo e dos direitos dos administrados, ruptura do isolamento administrativo e da sigilosidade estatal e aproximação à população. (MARTINS JÚNIOR, 2013, p. 386).

Dessa forma, no âmbito da Constituição Federal de 1988, prestigiaram-se muito as decisões democráticas na gestão pública. Não existe espaço para decisões unilaterais na esfera pública, uma vez que ela prevê e fomenta, por meio de vários instrumentos, de forma direta ou indiretamente, a participação do cidadão nas decisões e no controle das ações administrativas dos atos dos gestores públicos. É nesse sentido que a Lei n.º 12.527/2011 se apresenta como grande instrumento de democratização e legitimação dos atos da Administração Pública, a trazer meios de acesso à informação que propiciam tal participação e o controle social na tutela dos direitos individuais e coletivos.

Nesse sentido, Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 31-32) apontam:

A cooperação entre Estado e sociedade materializa-se principalmente pelo compartilhamento de informação por meio da conjugação de esforços na compreensão dos problemas e na formação de soluções que igualmente não podem prescindir da participação da sociedade. Na atualidade, o procedimento do administrador público em veicular informação de sua gestão para a coletividade, assim como no sentido de prestar contas acerca do erário é visto como um instrumento de transparência fiscal. O artigo 1º, parágrafo único, da Constituição Federal de 1998, afirma que todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente [...]. Nesse sentido, é sabido que o sistema democrático brasileiro tem, num de seus alicerces, o voto direto, secreto, universal e periódico, por meio do qual é exercido esse poder soberano, formando-se uma espécie de relação de interdependência entre o representante eleito e o cidadão, sendo este o verdadeiro detentor do poder.

O direito fundamental à informação é previsto na Constituição Federal, que assegura a todos o direito de receber informações dos órgãos públicos de interesse particular ou de interesse coletivo ou geral, com ressalvas à garantia de sigilo daquelas que sejam imprescindíveis à segurança da sociedade e do Estado. A norma constitucional estabelece o acesso à informação como regra e o sigilo como exceção. No âmbito de um Estado Democrático de Direito, não pode ser diferente, tendo em vista a necessidade de restrição aos direitos fundamentais apenas poder se justificar com a finalidade de manter a proteção, a harmonia e a compatibilidade dos diversos valores contemplados nos vários direitos fundamentais assegurados pela Carta Maior de 1988.

Denota-se, assim, a partir da regulação do texto constitucional, que o constituinte optou por uma posição bem alargada da transparência e do direito ao acesso à informação, ao estabelecer que qualquer restrição ou limitação a tal direito deve estar autorizada, expressamente, pela própria Constituição Federal. Observa-se, no seu conteúdo, que o legislador constituinte expressou claramente a restrição do acesso apenas àqueles dados que são imprescindíveis à segurança do Estado e da sociedade.

Essa constitucionalização da gestão pública buscou, sobretudo, aproximar o cidadão da Administração Pública. Abandonou-se, assim, uma relação de hierarquia entre o Estado e o povo, transformando-se em uma relação horizontal, como visto. Essa perspectiva de ideal democrático de participação popular se materializa em diversos instrumentos jurídicos previstos no ordenamento jurídico, como audiências públicas, participação em conselhos, ação popular, mandado de segurança e outros.

A Lei n.º 12.527/2011, por sua vez, veio ratificar a ideia constitucional do direito à transparência com informação como um direito fundamental, ao estabelecer a necessidade de observância dos princípios da Administração Pública, estabelecendo a publicidade dos atos e exigindo, portanto, a divulgação de informações de interesse público de ofício – transparência ativa –, com a previsão do uso de ferramentas de comunicação tecnológicas, como os portais de transparência, e o incentivo à cultura da publicidade na gestão pública.

Por outro lado, o regime democrático e republicano, fundamentos maiores constitucionais que têm o povo como protagonista do poder político exige que o exercício da fiscalização e do controle da gestão se realize de forma pacífica. Nessa perspectiva, o regime democrático pressupõe a existência de espaços públicos que possibilitem o acesso à informação como requisito necessário para o livre controle da sociedade sobre os atos políticos e administrativos de forma pacífica. De acordo com Bobbio (2000, p. 63), “[...] o

sistema democrático pressupõe um conjunto de regras procedimentais de garantia de participação na área pública”.

No mesmo entendimento de se prestigiar o acesso à informação, tem-se que:

A teorização da democracia pode ser vista assim sob o ponto de vista procedimental, quando entendida como conjunto de regras que estabelecem o acesso e o exercício do poder político dentro do Estado. Não se concebe a realização de um Estado democrático sem respeito às regras que garantam a expressão e o acesso do controle do poder político pela sociedade. É consenso hodiernamente a ideia de democracia como fundamento do poder, ao lado de sua limitação pelo Direito e da força normativa da Constituição como parâmetro para controle das demais normas jurídicas. (SALGADO, 2007, p. 26).

Dessa forma, na Constituição Federal de 1988, a efetivação do regime democrático se realiza também mediante o princípio da transparência, com informações previstas no seu Art. 37, pois, por intermédio dele, permite-se a participação do povo nas decisões políticas e administrativas. Todavia, a obrigação de transparência na Administração Pública transcende a simples publicidade dos atos estatais, pressupondo a existência de mecanismos naquelas decisões. Dessa maneira, a transparência via acesso à informação se apresenta sob diferentes formas: como direito subjetivo de acesso à informação individual e como manifestação das opções políticas. Nesse aspecto, assume relevo a atuação do Ministério Público, no sentido de buscar sua implementação em todas as esferas de poder.

Entretanto, até antes da regulamentação do direito de acesso à informação, por volta de 2010, era muito difícil o acesso a informações, uma vez que a regra, em razão do costume, era o sigilo, e a exceção, a transparência. Porém, seguindo a linha da Declaração Universal dos Direitos Humanos, a Carta de 1988 estabeleceu, em seu art. 5º, Inciso XXXIII:

Todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado. (BRASIL, 1988).

Nessa trajetória jurídica que se visou a regulamentar a transparência no Brasil, foi criada a Lei Complementar n.º 131, em 2009, que acrescentou alguns artigos à Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) (Lei Complementar n.º 101, de 4 de maio de 2000), com a finalidade de exigir o oferecimento de informações, em tempo útil e real, de forma detalhada da execução orçamentária e financeira da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios. A men-

cionada Lei exigiu a todos os entes e os poderes da Federação a obrigação da instalação dos portais da transparência, fixando prazo gradativo, de até quatro anos, proporcional ao número de habitantes dos municípios, a fim de se adequarem às novas diretrizes e comandos, tendo o termo final em maio de 2013.

Com a finalidade de complementar as normas de regulação de transparência e publicidade na Administração Pública, foi criada, em 2011, a Lei de Acesso à Informação, Lei n.º 12.527, que dispõe sobre os procedimentos a serem observados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, com o fim de garantir o acesso a informações previstas no Art. 5º da Constituição Federal. Tal norma empodera os cidadãos na medida em que assegura à população acompanhar informações públicas desconhecidas ou até escondidas, ressaltadas aquelas cobertas de sigilo, por força da lei.

Desse modo, acrescentando a obrigatoriedade da transparência com publicidade dos atos administrativos em portais de transparência em razão da Lei Complementar n.º 131/2009, a Lei de Acesso à Informação confirma a necessidade da ampla divulgação ativa de dados de interesse da população, fixando diretrizes de incentivo à divulgação de informações de interesse comum com o objetivo de fomentar o controle social de forma individual ou coletivamente.

Nesse diapasão, José Afonso da Silva (2019, p. 233) elucida que:

O direito de acesso à informação permite o desenvolvimento do conjunto social, de modo que se projete a vontade do que Esping-Andersen chama de terceiro modelo de estado Social (socialdemocrata); é um estado que não busca a promoção apenas das condições existenciais mínimas de emancipação social, atendendo ao mínimo existencial, mas visando ao que se poderia denominar de máximo existencial, devendo ser tendencialmente apto a ensejar amplas condições de desenvolvimento pessoal. É um modelo que intenta neutralizar os efeitos dos desequilíbrios do mercado e estabelecer uma solidariedade global em derredor do estado Social. É justificado o aviso de que o estado, por meio de seus órgãos, não pode eximir-se da responsabilidade de cumprimento das normas constitucionais, sobretudo aquelas de caráter fundamental, sob pena de nutrir o vício de desrespeito à ordem jurídica. No que se refere ao cumprimento de direitos e garantias fundamentais, mostra-se indispensável à sua efetivação a vinculação do estado e o respeito a toda a ordem jurídica.

Outros constitucionalistas de renome comungam da mesma ideia de se prestigiarem a transparência e a efetividade das normas que envolvam a implementação dos direitos fundamentais, como o direito à informação. Luís Roberto Barroso (2004) diz que “[...] a Constituição de um Estado é condicionada historicamente pelas circunstâncias de cada época. Desse

modo, é possível compreender, diante da sociedade da informação, o fundamento teleológico que irradia do direito previsto no art. 5º, XXXIII, da Constituição Federal e regulamentado pela Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011”.

Prossegue Barroso: “A aplicabilidade direta e imediata das normas de direitos fundamentais, ainda que de caráter programático, é defendida por Eros Roberto Grau, para quem os direitos subjetivos nelas previstos podem ser imediatamente usufruídos, independentemente de regulamentação”. (GRAU, 1997 apud BARROSO, 2004, p. 311). De outra parte, adverte o eminente doutrinador Canotilho (2003) que a aplicação direta não significa apenas que os direitos fundamentais tenham eficácia independente de complementação legislativa, mas que também possuem validade contra a lei, quando esta cria restrições em desacordo com a Constituição.

Assim, a institucionalização e o incentivo às práticas de participação popular, por meio da adoção de uma cultura de plena transparência na Administração Pública, têm o viés positivo de sanar vícios no regime democrático brasileiro, com a finalidade de possibilitar que a sociedade se interesse por assuntos de toda a coletividade. Ademais, a transparência não é um fim em si mesmo, mas, sim, um meio capaz de possibilitar o alcance de objetivos interligados ao interesse público.

E todas essas ideias que informam o regime de transparência e o controle social dos atos estatais decorrem do princípio republicano na ordem constitucional (CF, art. 1º, caput). Esse princípio de caráter estruturante obriga os gestores da coisa pública à obediência aos valores fundamentais da probidade na administração das verbas públicas, da honestidade no cumprimento do dever de prestar contas à sociedade e da responsabilidade dos gestores públicos por suas ações e suas omissões. Nesse sentido, manifestou-se Melo (2003):

Ao dessacralizar o segredo, a nova Constituição do Brasil restaurou o velho dogma republicano e expôs o Estado, em plenitude, ao princípio democrático da publicidade, cuja incidência – sobre repudiar qualquer compromisso com o mistério – atua como fator de legitimação das decisões e dos atos governamentais. O novo estatuto político brasileiro – que rejeita o poder que oculta e que não tolera o poder que se oculta – consagrou a publicidade dos atos e das atividades estatais como expressivo valor constitucional, incluindo-o, tal a magnitude desse postulado, no rol dos direitos, das garantias e das liberdades fundamentais (MS 24725-MC/DF, Min. MELLO, 2003).

A transparência efetiva das ações dos gestores públicos gera a possibilidade de redução dos níveis de corrupção na Administração Pública, bem como de concorrer para a melhoria da eficiência e o consequente aprimoramento da Administração Pública. Quanto maiores

forem o conhecimento e a consciência de que o cidadão está em permanente fiscalização sobre os atos da Administração Pública, maior também será a receio ou zelo com as verbas públicas, a fim de se evitar a ocorrência da malversação do patrimônio público.

Enfim, a Constituição de 1988 traz a transparência como um princípio nuclear da Administração Pública, decorrente do modelo de Estado Democrático que adotou, vinculando-o a todos os entes federativos: União, estados, municípios, Câmara Municipais, Assembleias estaduais, Congresso Nacional, Poder Judiciário e Ministérios Públicos. Isso obriga seus gestores a darem ampla transparência por meio da publicidade de informações que dizem respeito a seu gerenciamento e que envolvam interesses coletivos, como despesas, receitas, licitações e contratos celebrados, além de outros atos relativos às suas respectivas gestões.

3.1.3 Lei de Acesso à Informação

Ao aprovar a Lei n.º 12.527 (Lei de Acesso à Informação), de 18 de novembro de 2011, o Brasil concorreu de forma significativa para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois permitiu ao povo participar da gestão pública, criando mecanismos de controle da Administração Pública. Tal ato representou, além da regulação do artigo 5º, inciso XXIII, da Constituição Federal, uma garantia ao cidadão do exercício de seu direito fundamental de acesso à informação, além cumprir os objetivos constitucionais previstos na CF de 1988, bem como compromissos assumidos no plano internacional.

A mencionada Lei significou uma mudança de paradigma na temática sobre a transparência pública, haja vista que estabeleceu que o acesso à informação é a regra e que o sigilo é a exceção. A todos, então, é permitido requerer informações aos órgãos públicos, que não guardam natureza sigilosa, com observância de procedimento em que são estabelecidos prazos, regras e até mesmo recursos no caso de indeferimento, com o propósito de facilitar o controle.

Dessa maneira, o acesso à informação previsto artigo 5º, inciso XXXIV, “a”, da Constituição Federal, constitui-se como um verdadeiro direito fundamental, e os instrumentos com finalidade de garantir o acesso às informações precisam ser efetivados por meio do Estado, em regra, de forma livre a propiciar e fomentar o exercício do controle social.

O livre acesso à informação é, pois, um direito humano fundamental que está vinculado à noção de democracia, restando comumente associado ao direito que toda pessoa tem de pedir e receber informações que estão sob a guarda de órgãos e entidades públicas, com a fi-

nalidade de possibilitar que o livre fluxo de ideias e de informações de interesse público chegue de forma facilitada aos cidadãos (CGU, 2013).

A despeito de o constituinte de 1988 assegurar o direito de requerer informações aos órgãos públicos e conceder às normas em tal matéria a aplicabilidade imediata, tal direito precisava ser regulamentado, o que de fato ocorreu apenas 2011. Até isso acontecer, muitos obstáculos deveriam ser ultrapassados para se alcançar efetivamente esse direito, levando muitas vezes ao desestímulo e à desistência. De outra parte, a cultura da natureza sigilosa de informações públicas associadas à burocracia emperrava e muito o acesso do cidadão a tais informações.

A materialização desse direito fundamental, porém, veio de forma mais específica com a criação da Lei n.º 12527/2011, com o escopo de regulamentar o direito ao acesso à informação previsto juntamente aos artigos 5º, XXXIII; 37, § 3º, II; e 216, § 2º, da Constituição Federal e estabelecer diretrizes para que o princípio da transparência como controle social seja, de fato, uma realidade no cotidiano, fazendo com que as políticas voltadas à efetivação da transparência na Administração Pública brasileira sejam dotadas de uma metodologia e uma linguagem de fácil compreensão. Uma vez efetivado tal aparato normativo, o intento é que ofereça ao cidadão as condições de acesso à informação de qualidade, para que, assim, fiscalize de modo eficaz os procedimentos em geral de todos os atos de gestão da Administração Pública direta ou indireta e de todos os poderes.

A Lei n.º 12.527/2011 estabeleceu exigências a fim de alcançar tais objetivos e criou instrumentos para se alcançar a efetividade de transparência na gestão pública, sob dois aspectos: ativa e passiva. Nessa linha são as ilações de Clève e Franzoni (2013, p. 30):

O caráter impactante da nova lei reside no fato de tal direito passar de uma proclamação para mecanismos concretos de transparência ativa – divulgação espontânea de informações públicas, independentemente de solicitação – e transparência passiva – divulgação de informações públicas em atendimento a uma solicitação. Além disso, a nova lei estabeleceu procedimentos e parâmetros para eventuais restrições de acesso e definiu as responsabilidades dos agentes públicos, civis ou militares, por possíveis violações ao direito de acesso à informação pública.

Acerca da relevância da Lei n.º 12.527/2011 como ferramenta de fomento às práticas de participação popular e controle social, asseveraram Ribeiro e Zuccolotto (2012, p. 23):

Destaca-se a Lei n.º 12.527/2011, a qual cumpre: i) consolidar e definir o marco regulatório sobre o acesso à informação pública sob a guarda do Estado; ii) estabelecer procedimentos para que a Administração responda a

pedidos de informações do cidadão e; iii) estabelecer que o acesso à informação pública é regra e não a exceção. Destaca-se, ainda, que essa Lei é ferramenta fundamental para a ampliação do controle social sobre a coisa pública e coloca o Brasil como um dos 89 países que possuem uma lei de acesso à informação pública.

No entanto, apenas em 16 de maio de 2012 e após a vigência da Lei n.º 12.527, regulamentou-se o acesso às informações de interesse público, previsto nos artigos 5º, inciso XXXIII; 37, § 3º, inciso II; e 216, § 2º, da Constituição Federal, especificando as exigências e as medidas de forma a tornar a lei uma ferramenta relevante no combate e na prevenção à corrupção, no melhoramento da gestão e, ainda, no fomento ao controle social por meio da participação dos cidadãos.

Além disso, outro aspecto a se destacar é o que tange à aplicabilidade efetiva de participação social e democrática, o que é trazido logo na parte inicial da Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011). De acordo com o art. 1º, parágrafo único, estão subordinados à lei basicamente: i) os órgãos públicos integrantes da Administração Direta; ii) as autarquias; iii) as fundações públicas; as empresas públicas; e iv) as sociedades de economia mista. Em decorrência da sua redação, todos esses entes estatais devem assegurar o disposto na legislação para permitir efetivo controle pela população. A fim de cumprir tais preceitos, devem dispor acerca das contratações, das despesas, das receitas, ou seja, dos principais atos de gestão que impliquem a movimentação de recursos financeiros públicos.

Entretanto, o mero preenchimento e a colocação de dados não permitem o pleno acesso à informação; ao contrário, essa é uma constatação de que os agentes públicos não estão observando a legislação. Isso ocorre porque a Lei n.º 12.527/11 contém comando normativo próprio que preconiza que o cidadão deve encontrar o que procura de forma simples, clara e fácil, para que possa, efetivamente, fazer a fiscalização e os posteriores possíveis encaminhamentos. Segundo a Lei n.º 12.527/11, ainda, caso eventualmente o cidadão não encontre o dado ou a informação que está buscando, o órgão deve apresentar um espaço de requerimento para que ele possa encontrá-la e fazer a sua fiscalização, no prazo de até vinte dias corridos.

Esse espaço é denominado de Serviço de Informação ao cidadão (SIC) e deve ser disponibilizado de maneira presencial e eletrônica. Em razão disso é que a Lei de Acesso à Informação contempla as duas faces já mencionadas da transparência pública, a ativa e a passiva. A transparência ativa é tida como aquela que diz respeito às informações disponibilizadas regularmente pelos entes públicos. De outro lado, na transparência passiva, oferece-se um meio para que o cidadão possa solicitar e encontrar as informações que deseja.

A transparência ativa consiste na difusão periódica e sistematizada de informações sobre a gestão estatal. Resulta de ações voluntárias dos gestores públicos ou de obrigações legais impostas aos órgãos do Estado, determinando que sejam publicadas informações necessárias e suficientes para que a sociedade possa avaliar o desempenho governamental, [...] a transparência passiva, por sua vez, refere-se à obrigação do Estado em conceder a todos os cidadãos que o requeiram o acesso tempestivo aos documentos oficiais, salvo aqueles que estiverem legalmente protegidos por motivo de segurança nacional, investigação pública, direito de terceiros. (ZUCCOLOTTO, 2017, p. 153).

Observa-se, assim, que a Lei n.º 12.527/11 obriga tanto a transparência ativa quanto a passiva por parte dos atores envolvidos. Porém, a legislação de acesso à informação encontra obstáculo à sua efetividade, pois o presente estudo aponta que ela ainda está sendo implementada de forma lenta em razão de ainda haver a cultura do sigilo e a resistência de gestores em tornarem públicos os atos de gestão, em associação a outros fatores que serão abordados adiante. Apenas para citar um exemplo disso, tem-se a não instalação do SIC por parte dos agentes públicos no sítio eletrônico desses, além da não disponibilização de todos os contratos celebrados ou o não cumprimento do prazo de vinte dias de resposta exigido pela Lei.

A Lei de Acesso à Informação estabelece expressamente que o referido direito fundamental deve ter como diretrizes, segundo preceitua o Art. 3º: a) necessidade da observância da publicidade como regra geral e o sigilo como exceção; b) divulgação das informações de natureza pública, independentemente de provocações; c) uso de meios de comunicação através da tecnologia da informação; d) incentivo ao desenvolvimento da cultura de transparência na Administração Pública; e) fomento do controle social da administração pública (BRASIL, 2011).

Nesse sentido, não há como negar que a Lei n.º 12.527 representou um divisor de águas no que tange à regulação da oferta de informações de interesse público, conforme destaca Braga (2012, p. 6):

A Lei de Acesso à Informação, Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011, contribuiu para estatuir um marco legal da disponibilização de informação pelo Estado, assegurando o direito fundamental de acesso à informação, tendo como diretrizes: o entendimento de que a publicidade é um preceito geral e o sigilo, uma exceção; a promoção da divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações; a previsão de utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação; o fomento ao desenvolvimento da cultura de transparência na

Administração Pública; e, por fim, o desenvolvimento do controle social sobre a Administração.

Além das mencionadas diretrizes expressamente previstas, destacam-se alguns princípios informadores que externam o verdadeiro sentido da Lei de Acesso à Informação: a) princípio da publicidade máxima, que revela a necessidade de total abrangência do direito à informação quanto à qualidade dos dados ofertados, bem como aos destinatários e aos órgãos públicos envolvidos; b) princípio da transparência ativa, afeto à obrigação de prestar conta, independentemente de solicitação das partes interessadas; c) princípio da abertura de dados, com incentivo à disponibilização de dados em formato aberto; d) princípio da promoção de um governo aberto, orientando que a Administração Pública deve fomentar a cultura do acesso, em substituição à cultura do sigilo; e) princípios da criação de procedimentos que facilitem o acesso, de modo que os requerimentos de informações devem ser processados de modo ágil e em linguagem de razoável compreensão (CGU, 2013, p. 13).

No entanto, a fim de que aquelas diretrizes sejam concretizadas, é indispensável que, nas políticas públicas direcionadas à implementação da transparência na gestão pública brasileira, sejam utilizados métodos ou mecanismos capazes de atingir o público destinatário de tais informações repassadas e que o cidadão possa, após a sua compreensão, adotar as medidas que lhe achar mais conveniente e eficiente dentro do exercício do controle social, provocando, de forma especial, os órgãos de controle.

Ao Estado, de forma geral, segundo a Lei de Acesso à Informação, cabe uma posição proativa, no sentido de que todas as informações sejam oferecidas independentemente de solicitação, ou seja, de ofício, a fim de facilitar o controle popular. Cuida-se, assim, da exigência de que a gestão pública em geral absorva a cultura da transparência ativa, conforme o artigo 7º do Decreto Federal n.º 7.724/2012, que regulamenta a Lei de Acesso à Informação, em consonância com os artigos 3º, inciso II, e 8º dessa Lei.

A transparência ativa e a passiva previstas no âmbito da legislação mencionada levam a grandes proveitos para a Administração Pública, bem como à sociedade em geral, como constata a Controladoria-Geral da União.

Há de se enfatizar que, para os estudiosos da presente matéria e da mencionada Lei de Acesso à Informação, os portais de transparência são apontados como uma das melhores ferramentas e formas de exercício do controle social exercido sob os órgãos e as entidades públicas à luz da obrigatoriedade de sua instalação para todos os entes públicos e privados que manejam os recursos públicos.

Nesse aspecto, embora a Administração Pública possa realizar a divulgação de informações por intermédio de audiências públicas, impressos, cartazes, dentre outros recursos, não se furtará da obrigação de, por meio de portais da internet, revelar as informações úteis ao exercício do controle social. Cuida-se, portanto, de norma de caráter vinculativo ao gestor, com o objetivo de se efetivar a máxima transparência na Administração Pública. Com essa mesma obrigação e esse espírito, veio a novel Lei n.º 13979/2000, ao regular o controle sobre gastos realizados durante a pandemia, com a Covid-19.

A Lei n.º 12.527/2011 traz, ainda, em seu bojo, que os entes públicos e privados que recebem recursos públicos devem divulgar informações de interesse público, ressalvando de forma excepcional apenas aquelas hipóteses que estão previamente definidas em lei. E isso deve ocorrer em todos os meios disponíveis, especialmente nos sítios da internet, dado o seu grande alcance social. Dentre as informações a serem oferecidas, segundo a norma, estão: telefones e endereços das unidades e horários de atendimento ao público; dados gerais para fiscalização de metas, ações, projetos; obras, respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Desse modo, por meio dos portais da transparência, existe a possibilidade de se concretizar o efetivo poder-dever do controle social. Todavia, a fim de que isso se torne uma realidade factível, torna-se imprescindível que as informações expostas nos portais sejam realizadas com ampla publicidade e de forma inteligível, simples, a permitir uma clara compreensão daquilo que se deseja informar, haja vista que o oferecimento de dados técnicos distantes da sociedade não realizará a finalidade desejada.

Em outra parte, a Lei n.º 12.527/2011 preconiza, em seu artigo 9º, inciso II, que o direito fundamental às informações de natureza pública, vincula o Estado a cumprir a máxima transparência, tendo, de igual modo, o compromisso de fomentar a cultura da participação e do controle popular e, por conseguinte, a realização da cidadania ativa, afastando, assim, a cultura do segredo, da ocultação e da burocracia no acesso à informação.

A partir da análise da Lei de Acesso à Informação, infere-se que o legislador vislumbrou a necessidade de se criar um aparato normativo que fornecesse meios ágeis e seguros aptos a permitir o exercício do controle social, de forma a contribuir para a construção de uma sociedade composta por cidadãos ativos. De igual modo, a legislação prestigiou o controle social, na medida em que prevê, em seu artigo 32, § 2º, de forma expressa, que eventuais descumprimentos por parte dos gestores públicos poderão levá-los a cometimentos de atos de improbidade, previstos na Lei n.º 8429/1992, e, ainda, de crime de responsabilidade, à luz da Lei n.º 1.079/1950.

Nesse contexto e no cenário atual, a Lei de Acesso à Informação encontra na sua aplicação e na sua efetividade o maior desafio. E o Ministério Público, como fiscal da lei e responsável pela defesa do regime democrático, deve buscar afastar os obstáculos de natureza política, administrativa e, especialmente, os de natureza financeira e de recursos humanos – que devem possuir capacitação –, a fim de assegurar aqueles objetivos trazidos pela Lei. Do mesmo modo, há de buscar iniciativas que afastem a cultura do sigilo, que, de forma silenciosa, revela-se como um dos maiores obstáculos para a transparência dos governos.

Nesse sentido, esse conjunto de ações dos agentes públicos comprometidos voluntariamente ou mesmo de forma obrigatória, por meio dos órgãos de controle, com a transparência e o acesso à informação, é causa determinante para a eficácia da lei e, como consequência, causa geradora de efeitos muito positivos, tais como: prevenção à corrupção; melhoria da gestão pública; melhoria do processo decisório; e fortalecimento da democracia, pois os agentes políticos estarão mais propensos a respeitar a vontade do eleitorado na medida em que sabem que suas ações estão sendo acompanhadas pelos eleitores, os quais, por sua vez, saberão fazer uma melhor escolha dos seus representantes.

No aspecto social ainda, o acesso à informação

[...] contribui para a promoção de integração reduzindo a distância entre as pessoas e proporcionando mais uma forma de acesso à informação. Assim, a informação democratizada assume papel importante nesta sociedade informacional. Segundo Betini, 2003, “nesta sociedade o homem que não é informado não pode ter opinião e, conseqüentemente, não pode tomar decisões”. Mais do que isso, é preciso ter em mente a democratização do conhecimento. Conhecimento é a informação transformada em valor, com algum sentido, capaz de trazer mudanças. Não basta colocar a informação à disposição, mas também deve-se oferecer a análise dessa informação, tornando-as inteligíveis e compreensíveis (WERTHEIN, 2003, p. 86).

Enfim, com a efetividade da Lei de Acesso à Informação, via transparência e acesso à informação pelo cidadão, por meio da divulgação dos atos públicos, notadamente no que concerne à destinação das verbas públicas dos recursos, os municípios, os estados e a União estarão mais propensos à ação de auditorias e à avaliação dos cidadãos, concorrendo, assim, para o uso eficiente de tais recursos, bem como para a prevenção à corrupção. Ou seja, a malversação dos recursos públicos se torna mais difícil, uma vez que estará sob o olhar de muitos, o que leva, assim, ao fortalecimento do regime democrático.

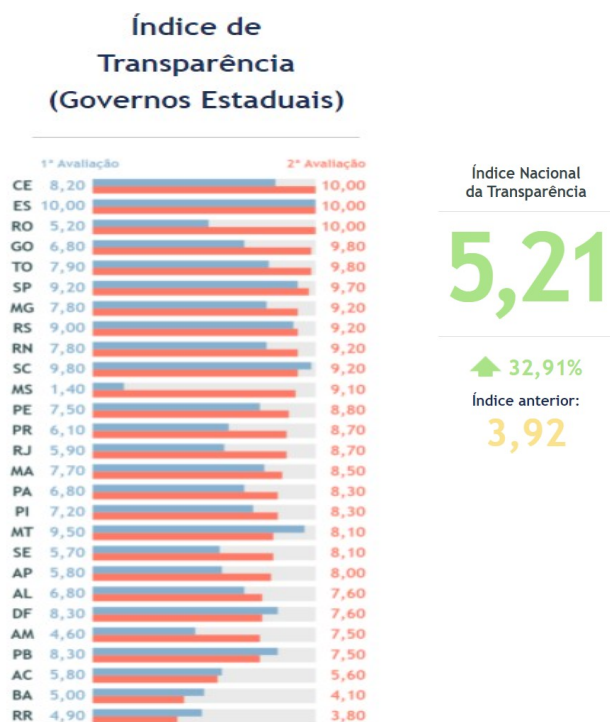
3.2 Dados gerais sobre a atuação do Ministério Público como controle social da aplicação da Lei de Acesso à Informação

Tabela 1 – Índice de percepção da corrupção no Brasil (2015-2019)

Ano	Posição Mundial	Score
2015	76/198	38/100
2016	79/198	40/100
2017	96/198	37/100
2018	105/198	35/100
2019	106/198	35/100

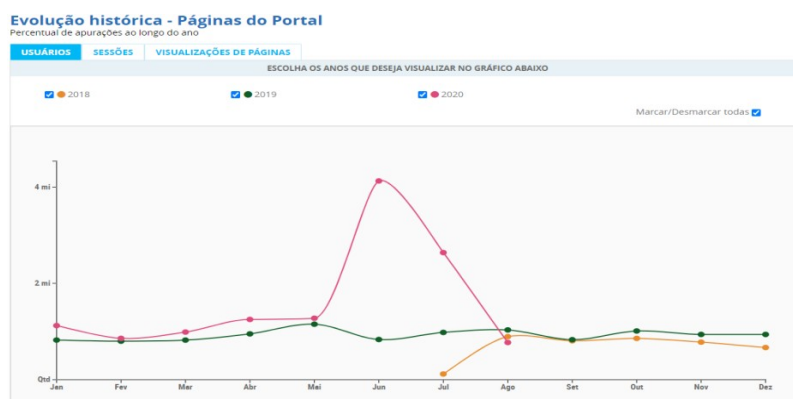
Fonte: <https://www.transparency.org/en/cpi>

Gráfico 1 – Índice de Transparência dos Governos Estaduais (2015-2016)



Fonte: combateacorrupcao.mpf.mp.br

Gráfico 2 – Acesso dos usuários ao Portal da Transparência do Governo Federal (2018-2020)



Fonte: <http://www.portaltransparencia.gov.br/estatisticas?ordenarPor=mesAno&direcao=asc> (Gráfico 2).

*Acesso dos usuários de 07/2018 a 12/2018: **4.123.343**

*Acesso dos usuários de 01/2019 a 12/2019: **11.115.162**

* Acesso dos usuários de 01/2020 a 07/2020: **12.260.569**

Alguma semelhança com o Brasil não é mera coincidência. Os índices de corrupção no país são preocupantes. A posição do Brasil no *ranking* divulgado pela *Transparency International* na tabela acima, que mede os índices de percepção da corrupção no mundo, mostra que o país variou entre o 76º e o 106º lugar entre 2015 e 2019, ocupando, assim, uma posição bastante desconfortável no cenário mundial, a revelar que o fenômeno da corrupção permeia ainda de forma intensa a Administração Pública brasileira.

De outra parte, o Gráfico 1 revela um enorme déficit de transparência na Administração Pública brasileira, como se infere a partir de uma análise dos estados e dos municípios brasileiros, alcançando baixíssimo índice médio de 3,92 em 2015, saltando para 5,21 em 2016, apenas após iniciativas do Ministério Público cobrando dos gestores a implantação dos portais de transparência na sua inteireza.

De acordo com Nahat (1991, p. 15), os dados impressionam: “[...] estima-se que menos de 1% dos casos ocorridos de corrupção vem a público, e mesmo esses não recebem um tratamento sistemático que possibilite uma compreensão geral”.

Quando questionado sobre o que mais angustia o brasileiro, a corrupção aparece em primeiro lugar, com cerca de 63% das respostas. Além disso, ilustra-se a crise de representatividade ao constatar que 70% dos brasileiros da pesquisa discordam que os políticos representam a sociedade, mas, mesmo diante de tal desconfiança geral, a pesquisa mostra que a maioria dos indivíduos acredita na importância de suas ações para determinar o rumo do país (FGV, 2017, p. 11).

Conforme esclarece Taylor (2002, p. 256), “[...] quando muito disseminada e fora de controle, a corrupção tolhe o desenvolvimento econômico e compromete a legitimidade

política”. Tomando-se a realidade política brasileira do atual contexto, a pesquisa realizada pela FGV, acima mencionada, expõe, ainda, que cerca de 78% dos brasileiros não confiam nos políticos eleitos, tampouco em partidos políticos (mesma porcentagem aproximadamente).

Por sua vez, o Gráfico 2 confirma a evidência da pesquisa acima da FGV, no quesito da importância e da esperança de iniciativas do cidadão para mudar o rumo do país, na medida em que se observa uma crescente participação do cidadão na busca de informações para alcançar tal objetivo da mudança de rumos, pois a procura por informações saiu de 4.123.343 acessos em 2018 para 12.260.569 até julho de 2020.

A Lei de Acesso à Informação, em conjunto com a Lei da Transparência (Lei Complementar n.º 131/2009), representa um grande avanço no controle dos atos da Administração Pública. O esforço já tem dado alguns resultados positivos: o Portal da Transparência, site em que é realizada a divulgação desses dados, registrou recorde histórico de acessos no ano de 2016, apontando um total de 1,7 milhões de visitas apenas no mês de maio⁴.

4 Disponível em: <https://www.sisgov.com/transparencia-na-gestao-publica-o-que-e-e-como-surgiu/#:~:text=Acompanhe!-,A%20transpar%C3%Aancia%20na%20gest%C3%A3o%20p%C3%BAblica,cabendo%20ao%20Estado%20disponibiliz%C3%A1%2Dla>.

4 COMO O MINISTÉRIO PÚBLICO EXERCE O CONTROLE SOCIAL DA TRANSPARÊNCIA NA APLICAÇÃO DA LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO NO PIAUÍ?

A pesquisa identificou que, dentro do cenário de difícil conjuntura política e social pelo qual passou o país nos últimos anos e após a criação da legislação que regulamentou o princípio constitucional da transparência na Administração Pública e o direito fundamental de acesso à informação – em especial, pela Lei de Acesso à Informação, n.º 12.527/2011, o Ministério Público Federal, no exercício de sua missão constitucional de defesa do patrimônio público e sem prejuízo de sua atuação ordinária, desenvolveu o projeto nacional de Ranking da Transparência no ano de 2015, a fim de verificar o cumprimento das medidas estabelecidas pela legislação brasileira sobre a transparência, impostas aos órgãos públicos. E, em caso negativo, adotar iniciativas no âmbito extra e judicial para que elas se concretizem.

Esse projeto, desenvolvido a partir de 2015, teve como finalidade diagnosticar a real situação do grau de transparência nos órgãos públicos, garantir a acessibilidade dos cidadãos às informações dessas instituições nas esferas estaduais e municipais, como ferramenta de controle social dos gastos públicos, e, por conseguinte, contribuir para atacar uma das maiores chagas que afligem a sociedade brasileira, a corrupção, que priva, sobretudo, os mais pobres de terem acesso àquelas políticas públicas mais básicas para se alcançar a concreção do princípio fundamental da dignidade humana, estabelecido na Lei Maior.

O legislador ordinário, dando concretude aos dispositivos constitucionais mencionados, especialmente no que concerne à publicidade dos atos institucionais, editou diversas leis na perspectiva da transparência nas contas públicas – especialmente, a Lei Complementar n.º 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) e a Lei de Acesso à Informação (Lei n.º 12.527/2011), que regulamentou o pedido de informações tanto no seu aspecto ativo quanto no passivo.

A mencionada legislação trouxe, assim, diversas normas que podem transformar positivamente o controle dos gastos públicos, caso, de fato, sejam implementadas e concretizadas pelos gestores municipais e estaduais.

Nesse sentido, a pesquisa identificou que o Ministério Público no Piauí utilizou de várias das ferramentas processuais judiciais e extrajudiciais previstas na legislação para alcançar seu objetivo. Expediram-se, inicialmente, recomendações, visando a orientar os gestores públicos sobre a necessidade de implementação das medidas legais previstas – de forma especial, o funcionamento dos Portais da Transparência, visto como ferramenta de

maior eficácia para publicização das informações, em razão do seu potencial alcance social. Uma vez desobedecidas tais recomendações e os demais instrumentos extrajudiciais, utilizou-se de instrumentos judiciais, como a ação civil pública e a ação civil por improbidade administrativa, para obrigar o cumprimento das exigências da referida Lei de Acesso à Informação.

Como se disse, a previsão da transparência já existia desde 1988, tornando-se mais explícita depois da Lei Complementar n.º 131, de 2009, ao regular a Lei de Responsabilidade Fiscal, e, em seguida, de forma mais específica ainda, pela Lei de Acesso à Informação, n.º 12527, de 2011.

Com base em tal legislação, a 5ª Câmara do Patrimônio Público e Improbidade Administrativa do Ministério Público Federal (MPF) coordenou um movimento a nível nacional em todas as unidades da Federação, para fazer um diagnóstico sobre o efetivo cumprimento das exigências legais previstas por tal conjunto de normas supramencionadas, especialmente no tocante ao funcionamento dos Portais da Transparência. A partir do resultado colhido, propôs-se uma série de medidas no campo judicial e no extrajudicial, a fim buscar a implantação da transparência na gestão pública e, por consequência, a efetividade da Lei de Acesso à Informação.

4.1 Como atua o Ministério Público? Extrajudicial ou judicialmente?

Foi identificado que o Ministério Público, para exercer suas atribuições, atua ordinariamente de forma resolutiva e demandista. No âmbito da busca pela cobrança aos gestores públicos para a execução de políticas públicas que visem a assegurar a implementação de direitos fundamentais, descobriu-se que a instituição utilizou várias ferramentas extrajudiciais, como os procedimentos administrativos, o inquérito civil público, a recomendação, a audiência pública, o termo de compromisso de ajustamento de conduta e, na esfera judicial, as ações civis públicas.

A pesquisa descobriu que a primeira iniciativa do *Parquet* na busca da realização da transparência com controle social na gestão pública foi iniciar a formalização de suas ações por meio de vários procedimentos preparatórios, em correspondência aos números de municípios no estado do Piauí, transformando-se, logo em seguida, em inquéritos civis públicos, acompanhados de recomendações, termos de ajuste de conduta, audiências públicas. Ao final, exauridas as tentativas de soluções extrajudiciais, surgiu, então, a necessidade da judicialização das iniciativas para os gestores recalcitrantes.

Os procedimentos preparatórios instaurados pelo Ministério Público tiveram por base a Resolução n.º 63/2010, do Conselho Nacional do Ministério Público, que, visando à uniformidade terminológica nas unidades do Ministério Público da União e dos estados, fez a distinção entre os vários procedimentos extrajudiciais cíveis e, ao lado do Inquérito Civil, tratou sobre o Procedimento Preparatório e sobre o Procedimento Administrativo.

Segundo tal Resolução, o Procedimento Preparatório é o “[...] procedimento formal, prévio ao ICP Inquérito Civil que visa apurar elementos para a identificação dos investigados ou do objeto”. A sua regulamentação está contemplada no artigo 2º, parágrafos 4º a 7º da Resolução n.º 23/2007. Assim, no âmbito desses Procedimentos Preparatórios instaurados, o *Parquet* expediu Recomendações aqui no estado do Piauí e nos demais estados da Federação para que os municípios, por meio dos respectivos gestores, que não estivessem adequados às exigências da legislação sobre a transparência se ajustassem, no prazo de 120 dias, às prescrições estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação, nos termos do art. 6º, inciso XX, da Lei Complementar n.º 75/1993, no sentido de que:

a) fossem regularizadas as pendências encontradas no sítio eletrônico já implantado, de links que não estão disponíveis para consulta (sem registro ou arquivos corrompidos), e que promovesse a correta implantação do PORTAL DA TRANSPARÊNCIA, previsto na Lei Complementar n.º 131/2009 e na Lei n.º 12.527/2011, assegurando que nele estivessem inseridos, e atualizados em tempo real, os dados previstos nos mencionados diplomas legais e no Decreto n.º 7.185/2010 (art. 7º), *inclusive* com o atendimento aos seguintes pontos: quanto à receita, a disponibilização de informações atualizadas incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado (art.48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto 7.185/10); em relação à despesa, a disponibilização de dados atualizados relativos ao (Art. 7º, Inc. I, alínea “a” e “d” do Decreto n.º 7.185/2010): valor do empenho, valor da liquidação, favorecido, valor do pagamento; quanto à disponibilização de informações concernentes a procedimentos licitatórios, *inclusive* (Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei 12.527/2011): íntegra dos editais de licitação, resultado dos editais de licitação, contratos na íntegra.

b) Pediu-se, ainda, a disponibilização das seguintes informações concernentes a procedimentos licitatórios (Art. 8º, §1º Inc. IV, da Lei n.º 12.527/2011 e Art. 7º, Inc. I, alínea e, do Decreto n.º 7.185/2010): modalidade, data, valor, número/ano do edital, objeto e apresentação: das prestações de contas (relatório de gestão) do ano anterior (Art. 48, *caput*, da LC 101/00); do Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RRO) dos últimos 6 meses (Art. 48, *caput*, da LC 101/00); do Relatório de Gestão Fiscal (RGF) dos últimos 6 meses (Art. 48, *caput*, da LC 101/00); do Relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informa-

ção recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (artigo 30, III, da Lei 12.527/2011).

c) Por último, pediu-se, nos respectivos sites dos órgãos públicos o respeito ao Serviço de Informações ao Cidadão, que deve conter (Artigo 8, § 1º, I, c/c Art. 9º, I, da Lei n.º 12.527/11): indicação precisa no site de funcionamento de um SIC físico; indicação do órgão; indicação de endereço; indicação dos horários de funcionamento; apresentar possibilidade de acompanhamento posterior da solicitação (Art. 9º, I, alínea “b” e Art. 10º, § 2º da Lei 12.527/2011).

As referidas Recomendações utilizadas pelo Ministério Público estão previstas na LC n.º 75/93 (artigo 6º, inciso XX), na Lei n.º 8.625/93 (artigo 27, parágrafo único, IV, última parte) e na Resolução n.º 23 do CNMP (artigo 15). Frischeisen (2000) conceitua a recomendação como “instrumento de atuação do Ministério Público que tem o objetivo de prevenir a responsabilidade da Administração e informá-la, sobre eventuais deliberações do Ministério Público (como a instauração de Inquérito Civil ou propositura de Ação Civil Pública), nos mesmos moldes das notificações previstas no Art. 726 do Código de Processo Civil.

Nesse ínterim do prazo fixado para o cumprimento das Recomendações, identificou-se a realização por parte do *Parquet* da realização de audiências públicas para orientar e reforçar aos gestores a necessidade do cumprimento da legislação sobre a transparência na gestão pública, objeto das Recomendações expedidas, e a importância da concretização das medidas exigidas pela Lei. No Piauí, além da reunião com representantes nas duas esferas, mereceu destaque a reunião com o representante da Associação Piauiense dos Municípios (APPM), pois congrega todos os alcaides municipais. Tal instrumento extrajudicial foi disciplinado pela Resolução n.º 164, do Conselho Nacional do Ministério Público, aprovada em 28 de março de 2017. A audiência pública tem natureza consultiva e não deliberativa, haja vista que as discussões e deliberações ali travadas não vinculam a atuação do *Parquet*. A finalidade dela é colher informações para a atuação da instituição, mas pode ser muito útil para convencer o responsável pela lesão ou ameaça a direito a se ajustar à lei.

Após a formalização da instauração de procedimentos preparatórios com o envio de Recomendações em todo o país e no estado do Piauí, atingindo, assim, todos os municípios irregulares, constatou-se a realização, simultaneamente a tais medidas, de termos de Compromisso de ajustamento de conduta extrajudicial (ou extraprocessual), ocasião em que os gestores se comprometiam, naquele momento, em cumprir aquelas orientações estabelecidas pelo Ministério Público, sob pena de sofrerem multas e responderem a processos civis e de improbidade administrativa. Após a celebração dos Termos de Ajustes de Condutas (TACs), estes

possuem eficácia de título executivo extrajudicial. O compromisso ou termo de ajustamento de conduta é um instrumento muito utilizado na atuação resolutiva do *Parquet*. Ele foi criado pela Lei n.º 8.069/90 (artigo 211) e, posteriormente, acrescentado à Lei da Ação Civil Pública (Lei n.º 7.347/85, artigo 5º, § 6º), pela Lei n.º 8.078/90.

Frischeisen (2000) conceitua esse instrumento como um ato jurídico realizado perante o Ministério Público, por meio de instrumento escrito, mediante o qual a administração e/ou o ente privado se compromete a cessar a conduta ilegal ou inconstitucional (comissiva ou omissiva) no prazo e nas condições estabelecidas entre as partes.

Transcorrido o prazo de validade do procedimento preparatório de 90 dias e não alcançado ainda o objetivo da implementação da transparência via portais na internet, em boa parte dos municípios, o *Parquet* formalizou a instauração de vários inquéritos civis, correspondentes aos números respectivos de procedimentos preparatórios, a fim de dar prosseguimento à busca da efetividade da Lei de Acesso à Informação no estado do Piauí, abarcando nele os demais instrumentos extrajudiciais até então realizados.

O Inquérito Civil, por sua vez, é uma das mais usuais e importantes ferramentas extrajudiciais utilizadas pelo Ministério Público e foi previsto no ordenamento jurídico em 1985, na Lei n.º 7.347, de 24 de julho de 1985 – Lei da Ação Civil Pública (artigo 8º, parágrafo 1º). Posteriormente, foi previsto na CF/88 (inciso III do artigo 129) e em outras normas infraconstitucionais, como na Lei n.º 7.853/89, na Lei n.º 8.069/90, na LC n.º 75/93 e na Lei n.º 8.625/93. Ressalte-se que esse instrumento pré-processual foi regulamentado pela Resolução n.º 23, de 2007, do Conselho Nacional do Ministério Público, com as alterações das Resoluções n.º 35/2009 e n.º 59/2010, bem como por atos de cada um dos Ministérios Públicos.

Frischeisen (2000, p.84) conceitua o Inquérito Civil como:

[...] procedimento administrativo de natureza inquisitiva, tendente a recolher elementos de prova que ensejam o ajuizamento da ação civil pública. É instrumento exclusivo do Ministério Público. A finalidade do Inquérito Civil é apurar provas para a propositura de ação civil pública pelo Ministério Público. A exclusividade advém do fato de que somente o Ministério Público está legalmente autorizado a instaurar e presidir o inquérito civil. Apesar disso, ele inicia-se por iniciativa do MP (portaria) ou por provocação de qualquer pessoa ou órgão (representação).

Dessa maneira, podem-se destacar como principais características do Inquérito Civil: a) exclusividade; b) instrumentalidade; c) publicidade; d) solenidade; e) dispensabilidade; f) participatividade. O Inquérito Civil é dispensável para a propositura da ação civil pública, caso o Ministério Público possua outros meios para a obtenção de elementos para o seu

ajuizamento (Resolução n.º 23 do CNMP, artigo 1º, parágrafo único). Todavia, em matéria de políticas públicas, é relevante a participação do investigado e de outros atores envolvidos na temática que é objeto da investigação, a fim de se encontrar um consenso e se ajustar a conduta do gestor à legislação.

Nesse sentido, constatou-se que o *Parquet* instaurou elevado número de Inquéritos Cíveis Públicos, visando a dar continuidade ao trabalho inicial da busca de implantação da transparência na gestão pública. Ao mesmo tempo, aguardavam-se as respostas e os resultados das iniciativas até então tomadas – de forma especial, a comprovação do atendimento às Recomendações. Expirado o prazo dado aos gestores para o ajuste da administração municipal à legislação sobre a transparência, verificou-se que muitos agentes públicos incorreram em falta na implementação das medidas solicitadas, o que levou ao esgotamento da atuação na área resolutiva ou administrativa do Ministério Público. Esgotada tal iniciativa, restou aos membros do *Parquet* a alternativa ao encaminhamento à via mais drástica, aquela da judicialização, em que há previsão de sanções bem mais graves no caso de descumprimento, como se verá adiante. No caso da atuação do Ministério Público Federal no estado do Piauí, os membros do *Parquet* ajuizaram dezenas de Ações Cíveis Públicas para alcançar êxito em obter a efetividade da Lei de Acesso à Informação.

A Ação Civil Pública se constitui em uma das maiores ferramentas processuais no Ministério Público, possuindo amparo legislativo tanto na Constituição Federal de 1988 como nas normas infraconstitucionais. É uma ação que possui como finalidade a proteção dos interesses coletivos no sentido amplo e, de forma subsidiária, a responsabilização do autor em razão do dano causado aos bens jurídicos por ela tutelados.

O instituto da Lei da Ação Civil Pública se encontra previsto no art. 129, III, da Constituição de 1988, que estabelece, dentre as funções institucionais do Ministério Público, a sua promoção para a defesa do patrimônio público e social, do meio ambiente e de outros interesses difusos e coletivos. Na via ordinária, tal instrumento encontra-se disciplinado na Lei n.º 7.347/1985.

De acordo com Marcelo Abelha Rodrigues (2008, p. 374):

A ação civil pública é uma demanda civil utilizada para a proteção de direitos supraindividuais, e, por isso mesmo, segue uma disciplina própria que é a que resulta da combinação da LACP com o Título III do CDC. [...] Se houver lacuna ou conflito neste sistema, a solução deverá ser buscada no Código de Processo Civil, observando-se uma interpretação dos dispositivos que sejam atinentes à tutela coletiva (efetividade e instrumentalidade). Dessa forma, conclui-se que o procedimento a ser seguido na ação civil pública é a

junção das normas ditadas na Lei nº 7.347/85 e de normas presentes no Código de Defesa do Consumidor, devendo fazer mão do Código de Processo Civil na hipótese de lacunas.

Nesse sentido, é que se verificou que o Ministério Público ajuizou ações civis públicas solicitando ao Poder Judiciário providências imediatas para que os gestores sanassem aquelas irregularidades que se mostraram pendentes, após as Recomendações, e com expiração do prazo para sua concretização. Inicialmente, solicitou-se que fossem sanadas as pendências encontradas no sítio eletrônico já implantado, de links que não estavam disponíveis para consulta (sem registro ou arquivos corrompidos), e que se promovesse a implantação correta do portal da transparência, previsto na Lei Complementar n.º 131/2009 e na Lei n.º 12.527/2011, a fim de que fossem inseridos, e atualizados em tempo real, os dados exigidos na legislação mencionada e no Decreto n.º 7.185/2010 (art. 7º), especialmente, nos seguintes pontos: quanto à receita, a disponibilização de informações atualizadas incluindo natureza, valor de previsão e valor arrecadado; (art.48-A, Inciso II, da LC 101/00; art. 7º, Inciso II, do Decreto n.º 7.185/10); quanto à apresentação: do relatório estatístico contendo a quantidade de pedidos de informação recebidos, atendidos e indeferidos, bem como informações genéricas sobre os solicitantes (artigo 30, III, da Lei n.º 12.527/2011).

Naqueles outros municípios onde não tinham sequer sido implantados os portais na internet, quando de uma segunda avaliação em 2016, foi adotada uma providência mais drástica, que consistiu na ação civil pública contra os municípios para cumprimento das leis da transparência, bem como na ação de improbidade contra o gestor, com base no artigo 11, II e IV, da Lei n.º 8.429/92 (Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente: [...] II - retardar ou deixar de praticar, indevidamente, ato de ofício; [...] IV – negar publicidade aos atos oficiais;).

Constatou-se que o Ministério Público resolveu, ainda, simultaneamente, com as Ações Civas Públicas, utilizar uma nova Recomendação, a fim de que a União suspendesse os repasses de transferências voluntárias, com base no artigo 73-C da LC 101/2000. Representou-se, ainda, contra prefeitos à Procuradoria Regional da República, em razão da existência de possível crime previsto no artigo 1º, XIV, do DL 201/67 (Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos municipais, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores): [...] XIV – Negar execução à lei federal, estadual ou municipal, ou deixar de cumprir ordem judicial, sem dar o

motivo da recusa ou da impossibilidade, por escrito, à autoridade competente. Concluíram-se, assim, as formas e as ferramentas extrajudiciais e judiciais utilizadas pelo MP a fim de dar efetividade à Lei de Acesso à Informação.

Acrescente-se, ainda, que, na esteira da evolução da sociedade, o Direito, que também é dinâmico, sofre alterações para se ajustar às exigências sociais, e, atualmente, em uma sociedade de massas, a tutela individual vem cedendo espaço para as necessidades da tutela coletiva. Nesse cenário, conforme já mencionado atrás, a legislação processual tradicional de concepção individualista, como visto, não atende a tais demandas, o que tem levado, no mundo jurídico, aos denominados “microsistemas”, que, consoante lição de Rodrigo Mazzei (2016, p. 237), constitui-se em: “[...] leis especiais ou extravagantes que visam a regular algumas relações jurídicas complexas e que, por sua especificidade e regência própria de princípios, não encontram previsão nas normas gerais”.

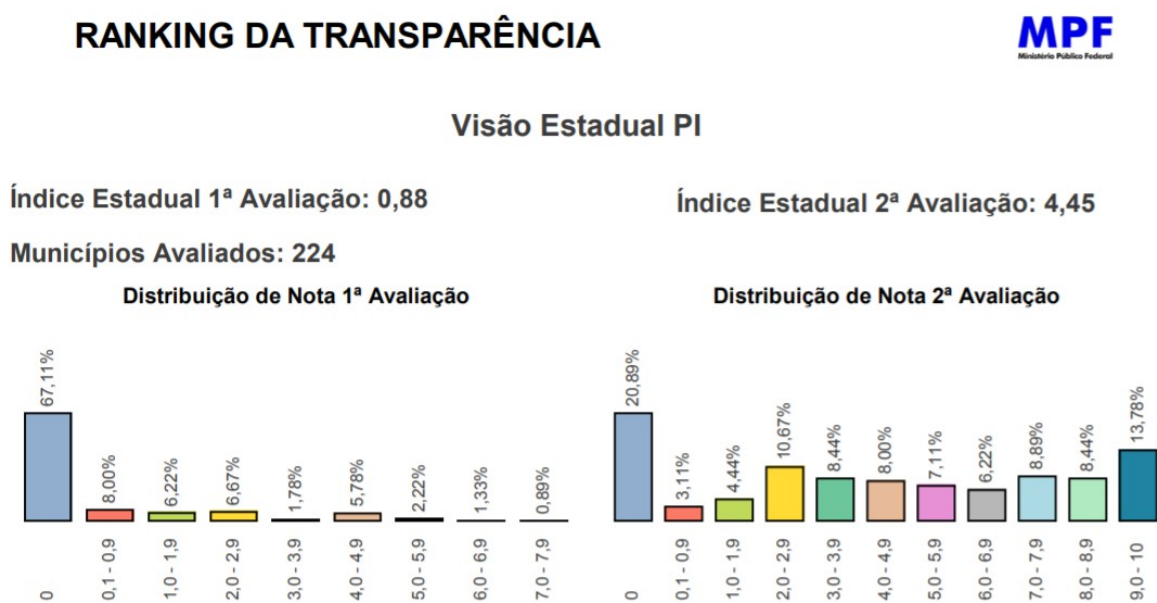
Nesse sentido, integram-se à Lei da Ação Civil Pública diversas outras, como o Código Consumidor, Lei n.º 8078/90; a Lei de Improbidade Administrativa, n.º 8429/92; a Lei da Ação Popular, n.º 4717/65; e todas as ações que tutelam direitos difusos, coletivos stricto sensu ou individuais homogêneos, de forma recíproca, aplicando-se o Código de Processo Civil apenas de forma subsidiária. Isso implica uma possibilidade de interação entre essas leis, o que significa dizer que as regras processuais de um podem ser aplicadas ao outro indistintamente, formando, pois, o que a doutrina denomina de “microsistema de tutela coletiva” ou “jurisdição civil coletiva”, por força do artigo 21 da Lei da Ação Civil Pública. Com base em tais dispositivos, o Ministério se valeu de tal aparato normativo para subsidiar suas Ações Cíveis Públicas na busca da efetividade da legislação sobre a transparência.

Desse modo, resta evidenciado e esclarecido o problema da pesquisa, na medida em que se descreveu que o Ministério Público atua de forma extrajudicial ou resolutiva, bem como de maneira demandista, por meio de instrumentos como recomendação, termos de ajuste de conduta, audiências públicas, no primeiro caso, e por meio de ações cíveis públicas, na segunda hipótese. Ademais, os números revelaram, ainda, uma atuação eficiente da instituição ministerial, a qual contribuiu, no período pesquisado, para a elevação do grau de transparência nos estados e nos municípios da Federação – de forma especial e com grande efeito positivo, no estado do Piauí.

4.2 Análise quantitativa e qualitativa da aplicação da Lei de Acesso à Informação (LAI) (2015-2016)

O Gráfico 3, abaixo, reflete o baixo índice de transparência na gestão do estado do Piauí, antes da atuação do Ministério Público Federal, refletindo o cenário nacional. Os estudiosos apontam como principais causas dessa baixa transparência na gestão pública a forte presença ainda na administração pública brasileira, dentre outros fatores, da cultura passada do sigilo, bem como da passividade e da apatia do povo brasileiro para as questões políticas, do nível baixo de escolarização, da falta de uma linguagem acessível nas informações disponibilizadas.

Gráfico 3 – Análise quantitativa e qualitativa da aplicação da LAI – (2015-2016)



Fonte: <http://combateacorrupcao.mpf.mp.br/ranking/mapa-da-transparencia/arquivos-pdf/ranking-da-transparencia-2a-avaliacao-pi.pdf>

Alves (2012) afirma que a cultura do sigilo é historicamente presente nas gestões públicas, caracterizando-a como uma maneira de domínio das estruturas sociais baseada no binômio informação-poder, por meio de uma relação direta e proporcional. Assim, compartilhar informações representa abdicar a uma parcela de poder, e o sigilo se traduz em uma estratégia para manter a influência.

Portanto, esse valor do segredismo proveniente das gestões públicas anteriores ainda se encontra impregnado na atual Administração Pública brasileira e, de forma especial, nos

próprios servidores públicos. Martins (1997) afirma que a atual Administração Pública no Brasil preserva traços de patrimonialismo, definido “de forma simples e sintética como a confusão entre o que é público e o que é privado” ou, ainda, “a cultura de apropriação daquilo que é público pelo privado”.

Segundo a Controladoria-Geral da União (CGU, 2013, p. 77), “[...] os agentes públicos, muitas vezes, entendiam que a informação era de sua propriedade, ou de seu órgão ou setor” (2013). Esse comportamento, que foi intensificado pela ditadura militar (1964 a 1985), mas ainda é recorrente nas organizações públicas brasileiras, pode ser designado como “não informação” ou “não acesso à informação pública”. Nesse aspecto, a profusão das informações públicas permitidas pelas TICs e promovidas pela Lei de Acesso à Informação se contrapõe a essa cultura do sigilo e à cultura de que a informação tem proprietário.

De outra parte, a passividade do brasileiro é outro forte entrave citado pelos estudiosos para uma evolução na transparência pública no país:

O brasileiro não tem o hábito de protestar no cotidiano. A corrupção dos políticos, o aumento de impostos, o descaso nos hospitais, as filas imensas nos bancos e a violência diária só levam a população às ruas em circunstâncias excepcionais. Por que isso acontece? A resposta a tanta passividade pode estar em um estudo de Fábio Iglesias, doutor em Psicologia e pesquisador da Universidade de Brasília (UnB). Segundo ele, o brasileiro é protagonista do fenômeno “ignorância pluralística”, termo cunhado pela primeira vez em 1924 pelo americano Floyd Allport, pioneiro da psicologia social moderna. Esse comportamento ocorre quando um cidadão age de acordo com aquilo que os outros pensam, e não por aquilo que ele acha correto fazer. Essas pessoas pensam assim: “se o outro não faz, por que eu vou fazer?”, diz Iglesias. O problema é que, se ninguém diz nada e consequentemente nada é feito, o desejo coletivo é sufocado. O brasileiro, de acordo com Iglesias, tem necessidade de pertencer a um grupo. “Ele não fala sobre si mesmo sem falar do grupo a que pertence”. (MENDONÇA; FREITAS, 2007, p. 168).

Os estudiosos apontam, ainda, como obstáculos ao acesso e ao uso das informações o baixo nível escolar e de politização da população brasileira e a natureza técnica das informações fiscais, orçamentárias e financeiras, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, ressaltando a insuficiência do acesso às informações pelas entidades representantes da sociedade civil. Todos devem participar, sobretudo, em razão da grande extensão territorial do país. Citam, ainda, o analfabetismo digital como elemento restritivo à participação via controle social.

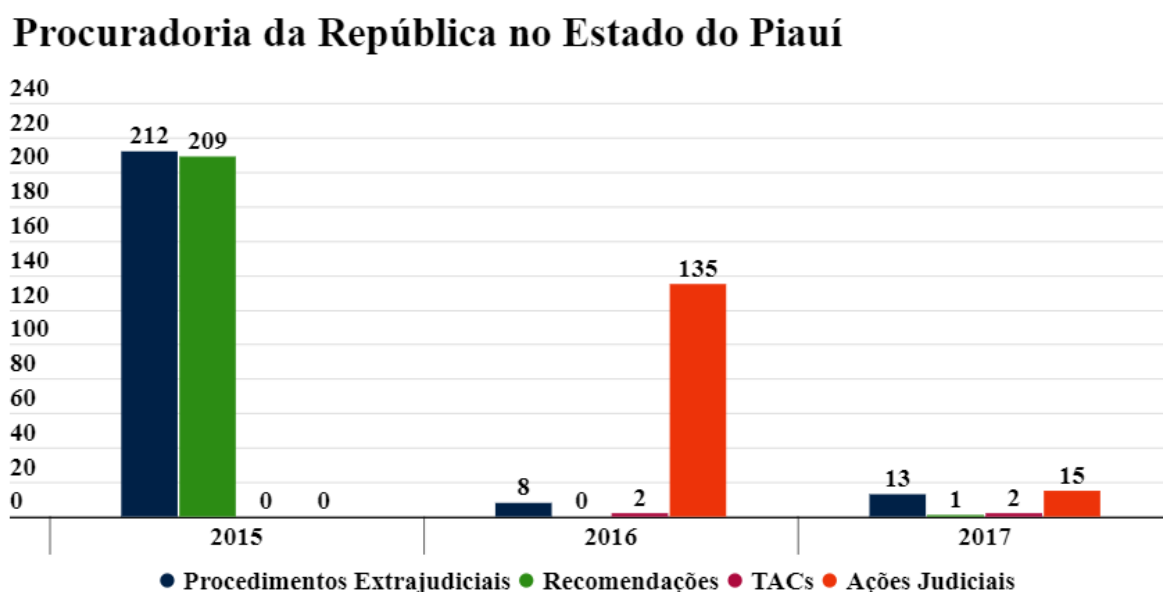
A despeito de todos esses entraves, o Gráfico acima aponta que, a partir das intervenções do Ministério Público, há uma evolução significativa na transparência na Administração Pública no país, sendo que “nos estados a evolução dos municípios foi impressionante, como

no estado do Piauí, que evoluiu 418,39%”, nesse período pesquisado.

4.3 Análise quantitativa e qualitativa da atuação do Ministério Público Federal

De outra parte, a análise do Gráfico 4, a seguir, observam-se, no que concerne aos procedimentos extrajudiciais, relativos à atuação do MPF em prol da efetividade da transparência de 2015, foram 202, em 2015, 8 no ano de 2016 e 13 no ano de 2017, totalizando 233. Relativamente às Recomendações, foram expedidas 209 no ano de 2015 e uma no ano de 2017, totalizando 210. Sobre os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs), foram realizados dois no ano de 2016 e dois no ano de 2017, totalizando quatro. Por fim, no que se refere às ações judiciais, foram ajuizadas 135 no ano de 2016 e 15 no ano de 2017, totalizando 150.

Gráfico 4 – Procedimentos extrajudiciais, recomendações, termos de ajuste de conduta e ações judiciais (2015-2017)



Fonte: <https://portal.mpf.mp.br/unico/home/inicio.action>

Tabela 2 – Grau de eficiência da atividade judicial e extrajudicial do Ministério Público Federal (2015-2017)

RECOMENDAÇÕES ATENDIDAS	42
RECOMENDAÇÕES NÃO ATENDIDAS	168

Fonte: Sistema Único do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Estado do Piauí.

No tocante às recomendações expedidas, pela tabela acima, constata-se que 42 foram atendidas e 168 não foram atendidas.

HOMOLOGAÇÃO DE ACORDO	65
REALIZADO EM AUDIÊNCIA DE	
CONCILIAÇÃO	
RESOLUÇÃO ADMINISTRATIVA	15
EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO	
PROCEDENTE	41
IMPROCEDENTE	1
DECLARAÇÃO DE INCOMPETÊNCIA DA	1
JF	
EM TRAMITAÇÃO	27

Fonte: Sistema Único do Ministério Público Federal – Procuradoria da República no Estado do Piauí – Tabela 2 – (continuação).

Quanto às ações judiciais, em análise minuciosa, observou-se que, das 150 ajuizadas, em 65 delas foi realizado acordo em audiência, o qual foi homologado e teve o processo extinto com resolução do mérito. Em 15 delas, houve resolução administrativa junto ao MPF durante a tramitação do processo, motivo pelo qual houve a extinção do processo sem resolução do mérito. E 41 foram julgadas procedentes. Apenas uma foi julgada improcedente. Somente uma teve a declaração de incompetência da Justiça Federal, motivo pelo qual o Juízo declinou para a Comarca de São Raimundo Nonato-PI. Por fim, 27 ações ainda se encontram em tramitação na Justiça Federal até a data da elaboração do presente trabalho. Os números revelam um alto grau de eficiência da atuação do MPF a favor da efetivação da Lei de Acesso à Informação.

A pesquisa identificou que, além do trabalho profícuo do Ministério Público Federal do estado do Piauí, em que os dados levantados apontaram para um perfil eficiente da atuação da instituição em prol da efetividade da Lei de Acesso à Informação, existem a possibilidade e a necessidade de aperfeiçoamento da atuação do MP no que concerne à atuação a favor da transparência na Administração Pública, por meio dos Portais da Transparência, com reflexo direto na efetividade da Lei n.º 12.527/2011.

No ano de 2020, data posterior ao período investigado neste estudo, de 2015 a 2017, o Tribunal de Contas do Estado do Piauí realizou auditoria nos entes municipais e no estado, pelo Poder Executivo, com o objetivo geral de avaliar a transparência dos órgãos/entidades

estaduais e municipais, sobretudo por conta da importância do controle social no momento da pandemia (Covid-19).

Com efeito as conclusões a que chegaram os auditores do Tribunal de Contas do Piauí sobre o cumprimento das exigências legais sobre a publicidade dos gastos na internet, via Portais da Transparência, não foram favoráveis, conforme relatam:

[...] alguns portais obtiveram avaliação positiva com relação à informação referente ao novo coronavírus. No entanto, não é fácil e intuitivo encontrar tais informações nos portais, nem mesmo para a equipe técnica responsável pelo levantamento. Não há, portanto, como falar em controle social. Embora 190 municípios tenham um espaço específico para disponibilizar informações sobre COVID-19, 49 deles não colocam nenhuma informação nesses portais (21,8% do total de 224 municípios). (Tribunal de Contas do Estado do Piauí, TC/004583-2020).

Por outro lado e no aspecto geral, os auditores constataram que “[...] até mesmo os portais que obtiveram melhor pontuação não são capazes de fornecer à população subsídios para que seja realizado o controle social. 74% dos portais não conseguiram atender a metade dos itens e 50% atenderam menos de 25% dos itens”. Então, arrematam: “Os portais da transparência estão disponíveis, cumprindo tão somente uma obrigação formal, mas este dever tem sido desrespeitado materialmente, uma vez que as informações não estão nos portais ou estão dispostas de maneira confusa, inacessível ao cidadão comum”. Nesse período de pandemia, em que a informação é ainda mais importante e urgente, o descaso com a transparência se mostra mais evidente e mais danoso. Neste levantamento, 49 portais não apresentaram informações, o que representa 22% dos entes analisados.

A partir das considerações de ordem teórica e dos dados apresentados pela pesquisa, é intuitiva a necessidade de melhoramento da atuação dos órgãos de controle, especialmente do Ministério Público, no sentido de realizar o acompanhamento periódico nas gestões estaduais e municipais, no que concerne ao cumprimento de tal legislação sobre a transparência, notadamente, em relação ao real funcionamento dos Portais da Transparência em toda a sua plenitude, com alimentação deles em todos os itens exigidos por lei, haja vista a constatação da grande divergência apresentada pelos dados indicados pelos estudos, em que se verificou que, após a atuação do MP, houve uma significativa elevação da melhoria nos índices na implementação e no funcionamento dos Portais, havendo, poucos anos depois, uma grande redução no cumprimento de tais exigências legais pelos órgãos públicos.

De outro lado, longe este estudo da pretensão de esgotar o tema e apenas com o intuito de contribuir para o aprofundamento dele, passa-se a fazer as seguintes considerações, a partir

do conteúdo até aqui exposto. Como visto, a pesquisa apontou que, além da transparência com informações, a cidadania é pressuposto indispensável para o controle social, a qual exige educação e orientação, de modo que, então, sugerem-se aqui algumas iniciativas que podem contribuir para a evolução da efetividade da Lei de Acesso à Informação.

Nessa linha, o estímulo ao exercício da cidadania com educação por meio da realização de políticas públicas que envolvam a realização de cursos sobre temas de educação fiscal, participação social, gestão pública, controle social e transparência é medida importante para tal evolução. Isso poderia ser possível por meio de parcerias entre órgãos de controle e universidades, visando à realização de campanhas de conscientização e de capacitação diretamente nas comunidades interessadas. Nesse aspecto, a atuação do Ministério Público, induzindo políticas públicas nessa direção, seria fundamental para fortalecer a efetividade da Lei de Acesso à Informação.

Iniciativa relevante, ainda, seriam as recomendações aos órgãos de controle para a criação de programas de formação com o objetivo de capacitar agentes comunitários, sociedade civil organizada, entidades de classe, profissionais da educação, estudantes, servidores públicos e conselheiros, especialmente, na orientação sobre acesso aos Portais de Transparência, orçamento participativo, audiências públicas – tudo isso com divulgação de cursos de capacitação em controle social nos meios de comunicação, nas escolas e nas universidades.

No que toca aos Conselhos, um dos maiores instrumentos do controle social, o Ministério poderia intensificar ações, judiciais ou não, no sentido de contribuir para a autonomia administrativa e financeira dos Conselhos, com dotação orçamentária própria, pois, na maioria das vezes, ficam à mercê do Poder Executivo – sobretudo quando tem interesses paroquiais contrariados –, dificultando o seu funcionamento com a independência necessária para desempenhar a contento as suas funções. A capacitação dos conselheiros de uma forma mais regular, bem como de representantes da sociedade civil e de associações sindicais, concorrerá para uma atuação mais qualificada e efetiva deles no exercício do controle social.

Enfim, é preciso ocorrer uma evolução no controle da efetiva realização da transparência e da eficácia dos tratados portais, ou seja, se eles estão funcionando em toda a sua plenitude, bem como a criação de políticas públicas de fortalecimento do controle social, especialmente por parte dos cidadãos e das entidades representativas da sociedade civil. É preciso saber se a sociedade está, de fato, acessando tais dados, quais as suas dificuldades, os obstáculos e os benefícios, ou seja, se o controle social está sendo exercido na prática e surtindo os efeitos desejados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Brasil tem mostrado um grande déficit na implementação dos direitos fundamentais ao longo de sua história republicana. A Constituição Federal de 1988 inovou estabelecendo que o país, além de adotar a República como forma de governo, optou por se constituir em um Estado Democrático de Direito, elencando, dentre outros fundamentos e garantias, a soberania popular, o acesso à informação e o efeito imediato às normas que asseguram direitos fundamentais.

A noção moderna de Estado Democrático de Direito está indissociavelmente ligada à concretização dos direitos fundamentais, com o desafio de ser um *plus* aos modelos liberal e social. A Carta Maior de 1988, ao assumir a forma republicana de Estado, comprometeu-se em priorizar a realização dos direitos e das garantias fundamentais, a fim de que possa cumprir com os objetivos ali traçados, revelando, assim, a sua natureza dirigente.

A partir de tais premissas, infere-se que a Carta de 1988 revela que a democracia no Brasil é participativa. O povo brasileiro, por meio do poder constituinte, decidiu participar da gestão e do controle do Estado brasileiro. E o exercício de tal participação, com controle social, apenas se realiza em um regime democrático, no qual o governo do poder é visível, um regime do poder público em público.

O controle social, por sua vez, realiza-se por meio do conjunto de ações individuais ou coletivas que a sociedade produz de forma cotidiana, pressionando os governos ao atendimento de suas demandas, acompanhando e controlando as políticas públicas, desde sua formulação até a sua implementação.

Por outro lado, o estudo aponta que a Carta de 1988, ao fortalecer o Poder Judiciário, deu papel de destaque ao cumprimento da missão de assegurar os direitos fundamentais, mas submetendo a atividade jurisdicional aos limites estabelecidos pelo regime democrático, em especial em relação à obediência aos princípios da separação dos poderes e ao dever da motivação das decisões judiciais, preservando, assim, sua legitimidade técnica e política. Nesse aspecto, tal Poder precisa evoluir.

Com esse arcabouço jurídico, o poder constituinte de 1988 tenta superar o modelo de Estado patrimonialista, burocrata, o qual predominou na formação e ainda persiste na administração da coisa pública no Brasil, em busca de uma gestão *societal*, em que os cidadãos possam participar efetivamente das discussões sobre as políticas públicas e acompanhar sua implementação, concretizando, assim, o direito fundamental à informação com controle social.

Essa relação de participação da sociedade com o Estado, em um regime democrático, foi objeto de análises por grandes teóricos da democracia contemporânea, em que se ressaltam os elementos do cidadão, a participação com disputa e controle como categorias indispensáveis para que se alcance uma sociedade realmente democrática, pois a legitimidade do poder não se encerra com as eleições (SHUMPETER, 1961; DAH, 2012; O'DONNELL, 1998).

Dessa maneira, verificou-se ser indispensável a participação ativa da sociedade no processo de deliberação e no controle das decisões políticas para a construção e a realização do Estado Democrático de Direito. Porém, no caso do Brasil, onde a cidadania ainda está em processo de construção, há uma fragilidade do sistema representativo – parte da população não se sente representada –, de modo que a realização do princípio constitucional da soberania popular, a partir do direito fundamental de participação com controle social, ainda está distante de se tornar realidade.

Restou demonstrado no trabalho que, a fim de possibilitar o exercício de cidadania com participação e controle social, a Constituição Federal de 1988 estabeleceu tipos de controle social exercidos de forma vertical e horizontal pela sociedade. De outra parte, o trabalho identificou como principais instrumentos do controle social: conselhos de política pública, orçamento participativo, audiência pública e ouvidoria, observatório social, redes sociais na internet e os próprios órgãos de controle como o Ministério Público, ao agir como indutor de políticas públicas promotoras do controle social com transparência.

Ademais, identificou-se que os conceitos de participação com controle social e informação se complementam e surgem como condições à democracia contemporânea, uma vez que a responsabilidade do governante perante a sociedade somente se concretiza mediante o oferecimento de transparência com informações, pois, por meio dela, sabe-se o que e como o Estado opera.

Assim, pode-se constatar que, para o controle social acontecer, são necessários elementos como informações, transparência, além do exercício de cidadania. Todavia, quando há falha ou omissão do poder público no oferecimento de tais condições para a concretização dos direitos fundamentais, como o direito constitucional ao acesso à informação, regulamentado pela Lei de Acesso à Informação, o Ministério Público, enquanto guardião da Constituição Federal, exerce papel relevante para que ele aconteça, diante do seu novo perfil constitucional. E, ao atuar na defesa dos interesses difusos e coletivos, realiza e fomenta o controle social, quer de forma judicial ou extrajudicial, em uma perspectiva de contribuir para a concretização dos direitos fundamentais – especialmente, o direito ao acesso à informação.

Entretanto, se há, por um lado, o reconhecimento público da sociedade civil em geral da atuação do *Parquet*, há, por outro, resistências e críticas de vários setores públicos e privados ao seu trabalho – como se pode ver, de forma recorrente, em iniciativas legislativas no sentido de fragilizar a instituição. Porém, a irresignação de tais setores não tem, em regra, justificativa, pois decorre de ver seus interesses contrariados, em uma sociedade ainda impregnada pelos fenômenos patrimonialista e clientelista.

Nesse cenário após a CF de 1988, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) teve de ajustar a atuação do *Parquet* ao seu novo perfil constitucional, a propor a reorientação da postura do *Parquet*, a partir de uma postura demandista e resolutiva, em detrimento do *custos legis*. Entretanto, o Judiciário brasileiro tem-se demonstrado refratário às ações civis públicas ou mesmo um despreparo para tratar lides dessa natureza, a exigir uma forte atuação prévia e cautelar do Ministério Público em tais matérias e revelar o acerto do CNMP em prestigiar a atuação resolutiva da instituição.

Como visto, identificou-se que a transparência e as informações são elementos necessários para o exercício do controle social. Então, a ideia de transparência na Administração Pública surge como um valor fundamental da gestão pública contemporânea para fomentar o *accountability* social. Acompanhando a modernidade e após a Carta de 88, editou-se a Lei de Acesso à Informação, que estabeleceu um novo paradigma, ao estatuir um marco legal da disponibilização de informações pelo Estado, assegurando o direito fundamental de acesso à informação, trazendo como uma de suas diretrizes o controle social sobre a Administração.

De outra parte, constata-se que não bastam informações meramente técnicas, pois são incompreensíveis por grande parte da população. Elas devem ser simples, compreensíveis e fornecidas em tempo real e útil. Pode-se constatar, ainda, que uma das mais importantes ferramentas de exercício do controle social se realiza por meio do acompanhamento dos Portais de Transparência dos mais diversos órgãos e entidades públicas, conforme exigência da Lei n.º 12.527/2011, quer pelo fácil acesso às informações, quer pelo alcance social delas, em um país de dimensão continental como o Brasil.

Com efeito, o modelo ideal de democracia no sentido da total visibilidade do poder acabou por ser, ao longo dos séculos, transfigurado em um ideal normativo. Nesse cenário, diz Bobbio que o conceito de natureza pública está relacionado diretamente à representação. Nesse aspecto, a compreensão de democracia representativa deve ser realizada sob um viés de publicidade. O referido autor, ao tratar da temática, define a democracia como um processo,

um conjunto de regras procedimentais, com a finalidade de tomar decisões coletivas, e que conta com a participação mais ampla possível dos interessados.

Porém, restou apurado que a publicidade por si só não é suficiente para acontecer o controle social. Evidenciou-se que cidadania se apresenta também como pressuposto do controle social e que, no Brasil, nesse aspecto, ainda há muito o que fazer em relação à questão da cidadania, apesar das conquistas dos direitos.

No âmbito da Constituição Federal de 1988, verificou-se que se prestigiaram muito as decisões democráticas na gestão pública, não deixando espaço para decisões unilaterais na esfera pública, uma vez que ela prevê e fomenta, por meio de vários instrumentos, de forma direta ou indiretamente, a participação do cidadão nas decisões e no controle das ações administrativas dos atos dos gestores públicos. É nesse sentido que a Lei n.º 12.527/2011 se apresenta como grande instrumento de democratização e legitimação dos atos da Administração Pública, a trazer meios de acesso à informação que propiciam tal participação e o controle social na tutela dos direitos individuais e coletivos.

Ao aprovar a mencionada Lei de Acesso à Informação, o Brasil concorreu de forma significativa para a consolidação do Estado Democrático de Direito, pois permitiu ao povo participar da gestão pública, criando mecanismos de controle da Administração Pública.

No entanto, os dados levantados pela pesquisa apontam que o Brasil é detentor de um dos piores índices de percepção da corrupção no mundo e possui um enorme déficit de transparência na Administração Pública brasileira. E dentro desse cenário de difícil conjuntura política e social, agravado com a pandemia do Covid-19, e após a regulação do direito ao acesso à informação sobre a transparência, o Ministério Público Federal desenvolveu ações dentro de um projeto nacional de Ranking da Transparência a partir ano de 2015, especialmente quanto ao funcionamento dos Portais da Transparência, a fim de fazer um diagnóstico da efetividade da legislação brasileira sobre a transparência e, em seguida, intensificar medidas para torná-la mais efetiva.

Destacou-se, previamente, que o acesso à informação está inserido na espécie do gênero de direitos metaindividuais, na categoria de interesses difusos, em razão da indivisibilidade do seu objeto, bem como da indeterminabilidade dos seus titulares e da inexistência da relação jurídica que é base entre eles. Ademais, no que concerne ao surgimento, insere-se como direito de quarta geração.

A pesquisa chegou às respostas aos problemas nela levantados ao descrever como e de que modo o *Parquet* atuou na busca da realização da transparência com controle social na gestão pública, no período pesquisado: 2015/2017. Identificou-se, no estudo, que o Ministério

Público atua de duas formas, preponderantemente: resolutiva e demandista. Na primeira hipótese, atua por meio de iniciativas extrajudiciais, mediante vários procedimentos preparatórios, correspondentes aos números de municípios no estado do Piauí, que, logo em seguida, transformaram-se em inquéritos civis públicos, acompanhados de recomendações, termos de ajuste de conduta, audiências públicas. Ao final, na segunda forma, exauridas as tentativas de soluções extrajudiciais, surgiu, então, a necessidade da judicialização das iniciativas para os gestores recalcitrantes, via ações civis públicas e de improbidade administrativa, valendo-se, ainda, da legislação que forma o microssistema jurídico na defesa da tutela coletiva.

O estudo identificou, ainda, que, a despeito das iniciativas do Ministério Público Federal do Estado do Piauí – onde dados levantados apontaram para um perfil eficiente da atuação da instituição em prol da efetividade da Lei de Acesso à Informação, já que o estado do Piauí teve um salto significativo de melhoria no seu índice de transparência –, há a necessidade de melhoramento da atuação do MP no que concerne à efetividade da aplicação da Lei de Acesso à Informação. É que, em data posterior ao período objeto das ações do MPF, descobriu-se, por meio de auditoria nos respectivos entes ou órgãos investigados, que eles voltaram, em parte significativa, a descumprir a Lei de Acesso à Informação.

A partir das considerações de ordem teórica e dos dados apresentados pela pesquisa, é intuitiva a necessidade de se fazer o acompanhamento contínuo ou, pelo menos, com alguma regularidade nos entes públicos, no que concerne ao cumprimento de tal legislação sobre a transparência, notadamente, quanto ao real funcionamento dos Portais da Transparência em toda a sua plenitude, com alimentação deles em todos os itens exigidos por lei e em tempo real. Os dados posteriores, assim, apontam para a imprescindibilidade da fiscalização próxima e periódica de tais Portais e da respectiva legislação.

Por último, longe de esgotar o assunto e a despeito das ações positivas do *Parquet* em prol da efetividade da Lei de Acesso à Informação, sugerem-se, a título de contribuição desse trabalho para o presente tema, iniciativas para o fortalecimento da atuação do Ministério Público. Isso passa pela necessidade de intervenções em outras áreas, além da busca da implementação dos Portais da Transparência, especialmente na educação e na capacitação dos cidadãos e das entidades representantes da sociedade civil, a fim de promoverem a conscientização da população sobre a importância da utilização dos instrumentos de participação social, contribuindo assim para uma maior efetividade da Lei de Acesso à Informação no país e ao mesmo tempo para a consolidação do Estado Democrático de Direito.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Gregório Assagra de. **O Ministério Público no neoconstitucionalismo: perfil constitucional e alguns fatores de ampliação de sua legitimação social**. 2008. Disponível em: <https://www.unifafibe.com.br/revistasonline/arquivos/revistajuridicafafibe/sumario/5/14042010170607.pdf>. Acesso em 5 fev. 2021.

ALVES, Marília Souza Diniz. Do sigilo ao acesso: análise tópica da mudança de cultura. **Revista do TCE**, Belo Horizonte, n. esp., p. 120-134. 2012. Disponível em: <http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1683.pdf>. Acesso em: 23 maio 2021.

AMARRIBO – Amigos Associados de Ribeirão Bonito. **O combate à corrupção nas prefeituras do Brasil**. 5. ed. São Paulo: 24X7 Cultural, 2012.

ARANTES, Rogério Bastos. Direito e política: o Ministério Público e a defesa dos direitos coletivos. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 39, p. 83-102, fev. 2010. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/8jDHGNxzhXGZ5RJbmBcW3Jm/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 4 abr. 2021.

BARROSO, Luis Roberto. **Interpretação e aplicação da Constituição**. 4 ed. São Paulo: Saraiva, 2004.

BERCLAZ, Marcio Soares; MOURA, Millen Castro Medeiros de. **0 FIA e as “so(m)bras” do orçamento público: da desconsideração absoluta a otimização de recursos para o Orçamento Criança e Adolescente – OCA**. XXII Congresso Nacional da Associação o Brasileira de Magistrados e Promotores de Justiça, Infância Juventude – ABMP, Florianópolis, 2008. Disponível em <http://abmp.org.br/congresso2008/processo.php>. Acesso em: 8 abr. 2021.

BETINI, R. C.; REZENDE, D. A.; FREY, K. Desenvolvendo portais para municípios. In: VI Simpósio Internacional Sobre Gestão do Conhecimento, 6, 2003, Curitiba. **Anais...** Curitiba: ISKM, 2003.

BOBBIO, Norberto. **O futuro da Democracia: uma defesa das regras do jogo**. 6. ed. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2000.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo: Editora Mallheiros, 1999.

BORGES, Alice Maria Gonzalez. **Democracia participativa: reflexões sobre a natureza e a atuação dos conselhos representativos da sociedade civil**. Controladoria-Geral da União – Biblioteca Virtual sobre Corrupção. 2006. Disponível em: https://bvc.cgu.gov.br/bitstream/123456789/3026/1/democracia_participativa_reflex%C3%B5es_sobre.pdf. Acesso em: 6 abri. 2021.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. Controle Social: avanços e perspectivas no cenário brasileiro. **Prestando Contas: Revista da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro**, Rio de Janeiro, p. 6-7, 30 dez. 2011. Disponível em:

http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2310215/DLFE-239309.pdf/PC_9.2.WEB.pdf. Acesso em: 28 mar. 2021.

CALAMANDREI. **Eles, os juízes, vistos por um advogado**. São Paulo: Ed. Martins Fontes, 1996.

CAMPILONGO, Celso Fernandes. Os desafios do Judiciário: um enquadramento teórico. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed., Lisboa, Portugal: Editora Almedina, 2003.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; MOREIRA, Vital. **Constituição da República Portuguesa Anotada**. 3. ed. rev. Coimbra: Coimbra Editora, 1993.

CAPPELLETTI, Mauro; GARTH, Bryant. **Acesso à justiça**. Porto Alegre, RS: Sergio Antonio Fabris, 1988.

CARVALHO, J. M. de. **Cidadania no Brasil: o longo caminho**. 19. edição, Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2015.

CELLARD, André. In: POUPART, Jean et al (org). **A Pesquisa Qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos**. Petrópolis: Vozes, 2008.

CEPIK, Marco *et al*. O Acesso à Informação. In: SPECK, Bruno Wilhelm (org.). **Caminhos da Transparência**. Campinas: Editora da Unicamp, 2012, p. 377-408

CHAI, Cassius Guimarães. Governo local, controle social e ação contra a corrupção: A universalidade da experiência do município de Ribeirão Bonito/ SP – Administração Pública e sociedade: instrumentos de participação da sociedade civil. In: MACEDO, Miguel; PRAZERES, Maria Alice Bogéa (org.). **Democracia, transparência e desenvolvimento sustentável**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, 2007. p. 13-32. Disponível em: http://www.kas.de/wf/doc/kas_12914-1522-1-30.pdf?080910174425. Acesso em: 4 abr. 2021.

CHAI, Cassius Guimarães; AMORIM, Maurício Oliveira. A corrupção e a teoria da escolha racional. In: CHAI, Cassius Guimarães; COURA, Alexandre de Castro (org.). **Mediação, Sistema de Justiça e Administração Pública: O Poder Judiciário, O Ministério Público e a Advocacia**. São Luís: Procuradoria Geral de Justiça do Estado do Maranhão/Jornal da Justiça/Cultura, Direito e Sociedade (DGP/CNPq/UFMA). 2014. p. 13-42. Disponível em: https://www.academia.edu/11636029/TEORIA_DA_ESCOLHA_RACIONAL. Acesso em: 4 abr. 2021.

CINTRA, Antonio Carlos de Araujo; Grinover, Ada Pellegrini; Dinamarco, Cândido Rangel. **Teoria Geral do Processo**. 19. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2014.

CLÈVE, Clèmerson Merlin; FRANZONI, Julia Ávila. Administração Pública e a nova Lei de Acesso à Informação. **Interesse Público – IP**, Belo Horizonte, a. 15, n. 79, maio/jun. 2013. p. 02. Disponível em: <http://bid.editoraforum.com.br/bid/PDI0006.aspx?pdiCntd=96029>. Acesso em: 19 nov. 2021.

COMPARATO, Fábio Konder. O Ministério Público e direitos econômicos, sociais e culturais. Belo Horizonte. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade Federal de Minas Gerais**, n. 40, jul./dez. 2001.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO – CGU. Acesso à Informação Pública: uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2013. **Cartilha**. Brasília, 2011. p. 24.

COSTA, Alaíde Sampaio. Perfil constitucional do Ministério Público: precedentes históricos e seu lugar na Constituição de 1988. **Revista do Curso de Direito/UFMA**, São Luís, ano II, n. 4, jul./dez. 2012.

CUNHA JÚNIOR, Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 10. ed., Salvador: Ed. Juspodivm, 2016.

DAHL, Robert A. **A democracia e seus críticos**. Tradução de Patrícia Freitas Ribeiro. Revisão da tradução Aníbal Mari. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2012.

DREHER, Axel; HERZFELD, Thomas. **The economic cost of corruption**: a survey and new evidence. SSRN, jun. 2005. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=734184. Acesso em: 27 nov. 2021.

EVANGELISTA, Lúcio. **Controle social versus transparência pública**: uma questão de cidadania. 2011. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/controle-social-versus-transparencia-publica-uma-questao-de-cidadania.htm>. Acesso em: 07 fev. 2021.

FAORO, RAYMUNDO. **Os donos do poder**: formação do patronato político brasileiro. ed. Porto Alegre: Globo; São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1975.

FARIA, José Eduardo. As transformações do Judiciário em face de suas responsabilidades sociais. In: FARIA, José Eduardo (org.). **Direitos humanos, direitos sociais e justiça**. São Paulo: Malheiros, 2002.

FERRAJOLI, LUIGI. Direito e Razão. **Garantismo Penal**. São Paulo: Revista dos Tribunais. 2006.

FERRAZ JÚNIOR, Tercio Sampaio. O Judiciário frente à divisão dos poderes. In: **Anuário dos Cursos de Pós-Graduação em Direito da UFPE**. Recife, n. 11, 2000. p. 345-359.

FILGUEIRAS, Fernando. **A Corrupção na Política**: perspectivas teóricas e metodológicas. 2011. Disponível em: <http://www.cis.puc-rio.br/cis/cedes/PDF/cadernos/cadernos%205%20-%20Caderno%20Cedes%20Filgueras.pdf>. 2011. Acesso em: 01 abr. 2021.

FRISCHEISEN, Luísa Cristina Fonseca. **Políticas públicas**: A responsabilidade do administrador e o Ministério Público. São Paulo: Ed. Max Limonad, 2000.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS-DAPP. **O dilema do brasileiro**: a descrença no presente e a esperança no futuro. 2017. Disponível em: <http://dapp.fgv.br/o-dilema-brasileiro-entre-descrenca-no-presente-e-esperanca-no-futuro/>. Acesso em: 05 jan. 2021.

GOMES, José Jairo. Direito Eleitoral. 16 ed. São Paulo: Gen/Atlas, 2020.

GOULART, Marcelo Pedroso. **Missão institucional do Ministério Público**: Revista jurídica da Escola Superior do Ministério Público do Estado de São Paulo, 2001.

GRAY, David E. **Pesquisa no mundo real**. 2. ed. Porto Alegre: Penso, 2012.

HABERMAS, Jürgen. **Direito e Democracia**: entre facticidade e validade. Rio de Janeiro, Tempo Brasileiro, 1997.

JUS BRASIL. Consultor Jurídico. **Quando o Direito Penal chegou ao andar de cima...** 2021. Disponível em: <https://consultor-juridico.jusbrasil.com.br>. Acesso em: 02 out. 2021.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos Federalistas**. Apresentação: Isaac Kramnick. Tradução de Maria Luiza X. de A. Borges. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAGRANI, Eduardo; OLIVEIRA, Renan Medeiros de. A internet das coisas e a Lei Geral de Proteção de Dados: reflexões sobre os desafios do consentimento e do direito à explicação. **Revista do Advogado**, São Paulo, v. 39, n. 144, p. 80-89, nov. 2019.

MAIA, L. **Síntese**. Revista TCE-RJ, Rio de Janeiro, v. 5, n. 1 e 2, p. 50-67, jan./dez. 2010.

MARCONI, M. de. A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. São Paulo: Atlas, 2006.

MARINONI, Luiz Guilherme; ARENHART, Sérgio Cruz; MITIDIERO, Daniel. **Novo Curso de Processo Civil** – Teoria do Processo Civil. São Paulo: Ed. RT, 2015.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Transparência administrativa**: publicidade, motivação e participação popular. São Paulo: Saraiva, 2013.

MATIAS-PEREIRA, José. Controle Social e Transparência: Avaliação do Modelo de Acesso à Informação no Brasil. **GIGAPP Estudos/Working Papers**, v. 32, p. 1-21, mar. 2014.
Disponível em:
http://gigapp.org/administrator/components/com_jresearch/files/publications/WP201433.pdf.
Acesso em: 31 mar. 2021,

MATOS, Nelson Juliano Cardoso. **Anacronismo da doutrina da separação de poderes**. YouTube, 2021. Disponível em: <https://www.youtube.com>. Acesso em: 23 abr. 2021.

MENDONÇA, Martha; FREITAS, Ronaldo. Por que os Brasileiros não reclamam? **Revisa Época**, n. 492, de 19 out. 2007. Disponível em:
<http://revistaepoca.globo.com/Revista/Epoca/0,,EDG79639-6014,00-POR+QUE+O+BRASILEIRO+NAO+RECLAMA.html>. Acesso em: 10 nov. 2021.

MARSHALL, T. H. **Cidadania, classe social e status**. Rio de Janeiro: Zahar, 1967.

MATSUURA, K. **Capacitação por meio de Tecnologias de Informação e Comunicação**. 2005. Disponível em: <http://osi.unesco.org.br/arquivos/documentos/opiniaio.pdf>. Acesso em: 8 nov. 2021.

MAZZEI, Rodrigo Reis; MARQUES, Bruno Pereira. Estatuto da Cidade e o Novo Código de Processo Civil: Primeiras considerações sobre o impacto e a simbiose dos diplomas. In: DIDIER JR., Fredie et al. (org.). **Novo Código de Processo Civil: Impactos na Legislação Extravagante e Interdisciplinar**. São Paulo: Saraiva, 2016, vol. 2.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor e outros interesses difusos e coletivos**. 13. ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

MEDEIROS, Simone Assis *et al.* Lei de acesso à informação: em busca da transparência e do combate à corrupção. **Informação e Informação**, Londrina, v. 19, n. 1, p. 55-75, jan./abr. 2014. Disponível em: <http://www.uel.br/revistas/uel/index.php/informacao/article/view/13520/14207>. Acesso em: 4 abr. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2015.

MENDES, Gilmar Ferreira. **Comentários aos artigos 48 a 59**. In: MARTINS, Ives Gandra. Controle concentrado de constitucionalidade. Disponível em: <https://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:redes.virtual.bibliotecas:livro:2001;000596275>. Acesso em: 4 abr. 2021.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat Baron de. **O Espírito das Leis**. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

MORAIS, Carlos Blanco de. **Justiça constitucional**. 2. ed. Portugal: Coimbra Editora, 2011.

MORAES, Alexandre de. **Direito constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013. 940 p.

MÜLLER, Friedrich. **Quem é o povo**. A questão fundamental da Democracia. Revista dos Tribunais: São Paulo, 2013.

NAHAT, Ricardo. **Anatomia da corrupção**. 1. ed. São Paulo: Câmara Brasileira do Livro, 1991.

NASSIF, Gustavo Costa. **European Ombudsman: uma abertura à participação social comunitária**. Disponível em: <https://revista1.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/1681.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2021 .

NOVELINO, Marcelo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo. Editora Juspodvm, 2021

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, n.º 44, S. Paulo, 1998. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>. Acesso em: 6 abr. 2021.

OLIVEIRA, Heli Alves de. **O princípio da publicidade no direito administrativo**. 2012. Tese (Doutorado em Direito). São Paulo: Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2012.

PAES, Eneida Bastos. Os desafios da implementação da nova Lei de Acesso à Informação – Lei 12.527/11. **Revista de Informação Legislativa**, ano 49, n. 193, p. 227-244, jan./mar. 2012.

PARODI, Lorenzo. **Manual das fraudes**. 2. ed. Rio de Janeiro: Brasport, 2008.

PAULA, Ana Paula Paes de. **Por uma nova gestão pública**: limites e potencialidades da experiência contemporânea. Rio de Janeiro: FGV, 2005.

PEDRA, Anderson Sant’Ana. Na defesa de uma democracia participativa. Belo Horizonte. **Fórum Administrativo**. v. 34, n. 3, p. 3.210-3.215, dez. 2003.

PEREIRA, C. V.; MEDEIROS, P. H. R. O controle social e o Tribunal de Contas da União: o caso dos conselhos de alimentação escolar. **Retrieved January 6, 2015**. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 6 abr. 2021.

PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (org.). **Controlando la política**: ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas. Buenos Aires: Temas, 2012. p. 23-52

PIAUÍ, Tribunal de Contas do Estado do. **Relatório de Levantamento**. Disponível em: <https://sistemas.tce.pi.gov.br/tceviewer/index.xhtml?codigoProtocolo=004583/2020>. Acesso em: 20 jan. 2021.

PINHO, J. A. G de. Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **RAP** – Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 471-93, maio/jun. 2008.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

PIVA, Artur. **Barroso afirma que corrupção quer vingança no Brasil**: manifestação ocorreu durante o voto contra a suspeição de ex-juiz Sergio Moro. 2021. Disponível em: <https://revistaoeste.com/brasil/barroso-afirma-que-corrupcao-quer-vinganca-no-brasil/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. **Sobre o portal**. Rev. atual. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011. Disponível em: <http://www.portaldatransparencia.gov.br/sobre/>. Acesso em: 6 abr. 2021.

POUPART, J. et al. **A pesquisa qualitativa**: enfoques epistemológicos e metodológicos. Petrópolis: Vozes, 2008.

PORTO, Sérgio Gilberto. O Ministério Público no Estado Moderno. **Revista do Ministério Público do Rio Grande do Sul**, 2016.

QUINTAS, Fábio Lima. Juízes-administradores: a intervenção judicial na efetivação dos direitos sociais. **Revista de informação legislativa**: RIL, v. 53, n. 209, p. 31-51, jan./mar. 2016.

RAUSH, R. B.; SOARES, M. Controle social na administração pública: a importância da transparência das contas públicas para inibir a corrupção. **Revista de educação e pesquisa em Contabilidade (REPeC)**, v. 4, n. 3, p. 23-43, 2010. Disponível em: <http://www.repec.org.br/repec/article/view/250>. Acesso em: 31 mar. 2021.

RIBEIRO, C. P. P.; ZUCCOLOTTO, R. **Identificação dos fatores determinantes da transparência na gestão pública dos municípios brasileiros**. Concurso Nacional de Monografias Conselheiro Henrique Santillo. 1º Lugar. Tribunal de Contas do Estado de Goiás. 2012.

ROCHA, Carmen Lúcia Antunes. República e Federação no Brasil: Traços Constitucionais da Organização Política Brasileira. Belo Horizonte: Livraria Del Rey Editora, 2014.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. Ação Civil Pública. In: DIDIER JR., Fredie (org). **Ações Constitucionais**. 3 ed. Salvador: Ed. Jus Podivm, 2008.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato Social**. ed. Nova Cultural LTDA, 2007.

SADEK, Maria Tereza. **O Ministério Público e a Justiça no Brasil**, Sumaré, SP, 2009.

SALGADO, Joaquim Carlos. **A ideia de justiça no mundo contemporâneo**: fundamentação e aplicação do direito como maximum ético. Belo Horizonte: Del Rey, 2007.

SARTORI, Giovanni. A teoria da democracia revisada. São Paulo: Ática, 1994.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. **A participação popular na administração pública**: o direito de reclamação. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

SHUMPETER, Joseph. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura S.A., 1984.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 36. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2019.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica Jurídica**. Porto Alegres: Livraria do Advogado, 1999.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, José Luiz Bolzan. **Ciência política e teoria do Estado**. 5. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2006.

TAYLOR, Mathew M. Corrupção no Brasil: jeitinho inocente ou ameaça à democracia? In: BIASON, Rita de Cássia. (org.). **Temas de corrupção política**. São Paulo: Balão, 2012.

TRANSPARÊNCIA INTERNACIONAL BRASIL. **Índice de Percepção da Corrupção**, 2018. Disponível em: ipc2018.transparenciainternacional.org.br. Acesso em: 02 jan. 2021.

TURNER, Bryan S. Outline of a theory of citizenship. **Sociology**, vol. 24, nº 2, 1990.

VERBA, Sidney. On revisiting the Civic Culture: a personal postscript. In: ALMOND, Gabriel. A.; VERBA, Sidney (Eds.) **The civic culture revisited**. Newbury Park: Sage, p. 394-410, 1989.

ZAGANELLI, Juliana Costa; MIRANDA, Wallace Vieira de. **Marco civil da internet e política pública de transparência**: uma análise da e-democracia e do *compliance* público. 2017. Disponível em: <https://www.publicacoes.uniceub.br/RBPP/article/view/4921/3639>. Acesso em: 2 jan. 2021.

WATANABE, Kazuo. **Juizados especiais de pequenas causas**. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 1985.

WERTHEIN, J. **Novas Tecnologias e a Comunicação Democratizando a Informação**. 2003. Disponível em: http://osi.unesco.org.br/arquivos/documentos/opiniaio_dez_2004.pdf. Acesso em: 1 jun. 2005.

ZUCOLOTTI, R.; Teixeira, M. A. C. **Transparência orçamentária**: Razões do descompasso entre os estados brasileiros. *Organizações & Sociedade*, v. 24, n. 82, 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/1984-9240822>