

UNIVERSIDADE PRESBITERIANA MACKENZIE

MARCO ROBERTO SOARES

*ACCOUNTABILITY* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O JUDICIÁRIO COMO  
GARANTIDOR DO DIREITO AO CONTROLE SOCIAL

SÃO PAULO

2020

MARCO ROBERTO SOARES

*ACCOUNTABILITY* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O JUDICIÁRIO COMO  
GARANTIDOR DO DIREITO AO CONTROLE SOCIAL

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado  
como requisito para obtenção do título de Bacharel  
no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Orientador: Ms. Ricardo Cunha Chimenti

SÃO PAULO

2020

MARCO ROBERTO SOARES

*ACCOUNTABILITY* NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O JUDICIÁRIO COMO  
GARANTIDOR DOS DIREITOS AO CONTROLE SOCIAL

Trabalho de Graduação Interdisciplinar apresentado  
como requisito para obtenção do título de Bacharel  
no Curso de Direito da Universidade Presbiteriana  
Mackenzie.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

---

Ms. Ricardo Cunha Chimenti  
Universidade Presbiteriana Mackenzie

---

Examinador(a):

---

Examinador(a):

*A meus pais, minha esposa, minha filha e professores, que sempre me apoiaram que eu chegasse até aqui. Sem vocês, seria impossível concluir este sonho.*

## **AGRADECIMENTOS**

À minha esposa Silvana, à minha filha Natália, à minha mãe Irene, ao meu pai Oswaldo (*in memoriam*), aos meus familiares, amigos e professores, que de alguma forma contribuíram ou torceram para o meu êxito na busca deste sonho e realização.

Ao meu orientador, Professor Ms. Ricardo Cunha Chimente, que contribuiu de forma efetiva para que este trabalho fosse concluído. Aos demais professores da faculdade de Direito, com quem muito aprendi, não só das disciplinas do curso, mas do cotidiano, de suas experiências profissionais e pessoais.

Aos meus colegas de curso, com os quais passei dias maravilhosos, com os quais troquei conhecimento. Construí uma nova família na Universidade.

*A base da sociedade é a justiça; o julgamento constitui a ordem da sociedade: ora o julgamento é a aplicação da justiça.*  
(Aristóteles)

*Só engrandecemos o nosso direito à vida cumprindo o nosso dever de cidadãos do mundo.*  
(Mahatma Gandhi)

## RESUMO

Este trabalho teve como objetivo a discussão acerca da evolução do processo de *accountability* na Administração Pública, sua aplicabilidade, sua efetividade na visão da sociedade. Para que isso ocorra, num primeiro momento estaremos entendendo o conceito de *accountability*, a discussão doutrinária e, se o conceito é bem utilizado na Administração Pública brasileira. Em um segundo momento estaremos analisando mecanismos de aplicação da *accountability* em nosso ordenamento jurídico e na Administração Pública. Em um terceiro momento, apresentaremos o entendimento jurisprudencial sobre o tema e os dados quantitativos de ações judiciais impetradas pela sociedade, cujo objetivo é a garantia do controle social e sua representatividade.

**Palavras-chave:** controle social; representatividade; soberania; cidadania.

## **ABSTRACT**

This work aimed to discuss the evolution of the accountability process in Public Administration, its applicability, and its effectiveness in the view of society. At first, we will explain the concept of accountability, the doctrinal discussion and, if the concept is well used in the Brazilian Public Administration. In a second step, we will analyze mechanisms for applying accountability in our legal system and in Public Administration. In a third step, we will present the jurisprudential understanding on the subject and the quantitative data of lawsuits filed by society, whose objective is to guarantee social control and its representativeness.

**Keywords:** social control, representativeness; sovereign; citizenship.



## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
<b>1 A REPRESENTAÇÃO SOCIAL .....</b>	<b>13</b>
1.1 A <i>ACCOUNTABILITY</i> E O CONCEITO DE AGENTES PÚBLICOS E CIDADÃOS 13	
<b>2 DEFINIÇÃO DE <i>ACCOUNTABILITY</i>.....</b>	<b>16</b>
<b>3 <i>ACCOUNTABILITY</i> E <i>CHECKS AND BALANCES</i> .....</b>	<b>20</b>
<b>4 <i>ACCOUNTABILITY</i> E BUROCRACIA .....</b>	<b>22</b>
<b>5 <i>ACCOUNTABILITY</i> E CONSTITUIÇÃO .....</b>	<b>23</b>
<b>6 <i>CHECKS AND BALANCES</i> E CONSTITUIÇÃO.....</b>	<b>25</b>
<b>7 MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....</b>	<b>26</b>
7.1 ACESSO À INFORMAÇÃO .....	26
7.2 LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO.....	26
7.3 DIREITO DE PETIÇÃO .....	27
7.4 OUTROS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE <i>ACCOUNTABILITY</i> .....	27
<b>8 JUDICIÁRIO COMO GARANTIDOR DO DIREITO AO CONTROLE SOCIAL....</b>	<b>30</b>
8.1 ESTUDO DE CASO: TJSP .....	31
<b>8.1.1 Base de Dados .....</b>	<b>32</b>
<b>8.1.2 Critérios de Avaliação .....</b>	<b>33</b>
<b>8.1.3 Quadro Geral.....</b>	<b>34</b>
<b>8.1.4 Quadro por Tipo de Decisão .....</b>	<b>35</b>
8.1.4.1 Mandado de Segurança.....	35
8.1.4.2 Ação Ordinária .....	36
8.1.4.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade .....	36
<b>8.1.5 Quadro por Autor da Ação .....</b>	<b>37</b>
8.1.5.1 Cidadão.....	37
8.1.5.2 Servidores Públicos .....	38
<b>8.1.6 Quadro por Tipo de Autoridades Requeridas .....</b>	<b>38</b>
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>40</b>
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....</b>	<b>43</b>
<b>ANEXO A – Quadro Geral.....</b>	<b>45</b>

<b>ANEXO B – Mandado de Segurança.....</b>	<b>46</b>
<b>ANEXO C – Ação ordinária.....</b>	<b>47</b>
<b>ANEXO D – Ação Direta de Inconstitucionalidade .....</b>	<b>48</b>
<b>ANEXO E - Cidadão .....</b>	<b>49</b>
<b>ANEXO F – Servidores públicos.....</b>	<b>50</b>

## INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988, chamada de “constituição cidadã”, trouxe vários avanços objetivando a consolidação da democracia participativa no Brasil. Entre esses avanços, houve o retorno das eleições plenas. Mas, somente votar em representantes não foi suficiente para evitar um problema que veio com a democracia: as práticas clientelistas, a corrupção e o excessivo poder nas mãos dos governantes, o que levou muitos a cometerem arbitrariedades. O Estado e os agentes públicos tinham nas mãos um poder muito grande e sem controle social. Com isto, fez-se necessário pensar em novos meios de controle.

Acreditava-se que o processo eleitoral era um instrumento de representatividade democrática bem sucedido. Ele até pode ser considerado, mas não o suficiente para garantir que os agentes públicos façam uma boa gestão a ponto de que tenhamos uma democracia plena. Isso, porque a democracia participativa e representativa necessita, além do procedimento das eleições, de um sistema de controle social efetivo dos representantes. Isto é, em uma gestão pública democrática e representativa, os agentes públicos precisam ser transparentes em suas ações e em relação aos cidadãos. Precisam estar cientes de seu papel frente suas ações, além de entender que podem e devem ser supervisionados por outros atores sociais.

É diante desse contexto, de necessidade de controle social, que se apresentou a discussão acerca da *accountability*. A *accountability* é bem debatida nos dias atuais, pois, se a mesma atende às necessidades postas para o controle social, é preciso pontuar quais suas deficiências e falhas no processo democrático, portanto, o que precisa ser feito para melhorar a *accountability* democrática. Para isto, procura-se tanto refinar o conceito quanto verificar quais as relações de interação entre as instituições e a *accountability*.

Neste debate, muitos autores não conceituam a *accountability*, apenas fazem referência a ela ou se contentam em classificá-la. Entre os autores que se propõem a definir um conceito, nota-se que não há consenso. Diante desse impasse, como podemos afirmar que os mecanismos utilizados para assegurar a *accountability* são insuficientes, ou mesmo inexistentes, se o próprio conceito de *accountability* é ambíguo?

Existem autores que fazem referência aos *checks and balances* como instrumento de controle, outros dizem que esse é um modelo ultrapassado. Então, primeiro precisamos discutir e entender o conceito de *accountability*, para então entendermos se existe ou não mecanismos institucionais de *accountability* no Brasil e qual o grau de maturidade que se encontram.

De qualquer forma, a proposta da *accountability* é melhor como mecanismo de controle de ações autoritárias, de mau uso do patrimônio público, dentre outras irregularidades e

arbitrariedades que observamos todos os dias na gestão pública.

Fato é que a literatura e a doutrina não dão conta de resolver todos os problemas propostos.

Guillermo O'Donnell, autor que cunhou os termos *accountability* horizontal e vertical, escreve o seguinte em um de seus textos mais conhecidos e citados:

Meu interesse na responsabilização horizontal deriva da sua ausência. Muitos países, na América Latina e em outros lugares, tornaram-se recentemente democracias políticas, ou para pedir emprestado o termo de Robert A. Dahl, "poliarquias", satisfazendo os critérios de concorrência política justa e livre que Dahl estipula. Não se trata de uma proeza sem importância; mesmo alguns países que realizam eleições regularmente não cumprem estes critérios. Meu foco aqui, entretanto, está nos países que se qualificam como poliarquias, mas que têm uma responsabilidade horizontal fraca ou intermitente (tradução nossa).<sup>1</sup>

Nas palavras do autor, os países latino-americanos, possuem somente o controle vertical, exercido pelas eleições, mas que ou inexistente ou é fraco o controle horizontal.

Outros autores relacionam o déficit de *accountability* horizontal com o fato de se atribuir muitos poderes ao Poder Executivo. Segundo Anastasia, Melo e Santos,

[...] parte da estabilidade alcançada o foi à custa de uma significativa concentração de poderes nas mãos do Executivo e dos líderes partidários no interior do Congresso, concentração que tem feito com que o sistema político opere com um evidente déficit em termos de *accountability* horizontal.<sup>2</sup>

No oposto, há autores brasileiros que afirmam haver mecanismos de *accountability* em pleno funcionamento no Brasil, como Maria Tereza Sadek. A autora faz referência à atuação do Ministério Público, que, como instituição, tem a importante função de implementar a *accountability* horizontal.<sup>3</sup>

De fato, órgãos como Ministério Público, Tribunais de Contas, Conselho Nacional de Justiça, entre outros, têm aprimorado seus processos de controle. Mas, nesse sentido, não se trata de processo de *accountability* e sim do instituto do *checks and balances*. A *accountability*

---

<sup>1</sup> "My interest in horizontal accountability stems from its absence. Many countries, in Latin America and elsewhere, have recently become political democracies, or to borrow Robert A. Dahl's term, "polyarchies," satisfying the criteria of fair and free political competition that Dahl stipulates. This is no mean feat; even some countries that regularly hold elections fail to meet these criteria. My focus here, however, is on countries that do qualify as polyarchies, but have weak or intermittent horizontal accountability." (O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, jul. 1998. p. 112).

<sup>2</sup> ANASTASIA, Fatima; MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2004. p. 51.

<sup>3</sup> SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, 2000. p. 20-21.

horizontal é o controle social exercido pelo cidadão. As discussões de autores sobre se temos ou não no país um *accountability* horizontal, dão-se, exatamente, pelo fato de não termos claro o conceito do que é, pois a palavra é empregada em vários sentidos: responsabilidade, prestação de contas, controle de poder e mecanismos de freios e contrapesos.

Analisando, a partir dos estudos feitos nas bibliografias de diversos autores, pode-se observar que a palavra *accountability* é uma expressão utilizada tanto para os controles externos exercidos entre os diferentes poderes quanto para controle social pretendido pelo povo. Daí a recorrente afirmação de que a *accountability* consiste em atributo ou mecanismo de exercício dos *checks and balances*. A meu ver, este controle externo não seria a melhor definição para o *accountability* horizontal, que deveria ser a representação do povo ou dos políticos por eles eleitos e que deveria atuar como uma extensão do sujeito de direitos, que é o povo.

Para que possamos, de fato, entender melhor esse conceito, essa palavra tão usual nos dias atuais, precisaremos entender melhor o seu significado e de alguma forma poder separar os controles externos de *checks and balances* e a representação popular.

A proposta deste trabalho é buscar uma aproximação do melhor conceito para o *accountability* horizontal e se temos o exercício desse direito feito pelo povo.

## 1 A REPRESENTAÇÃO SOCIAL

Uma democracia representativa republicana, como muitos gostam de chamar, pressupõe um amadurecimento nas relações do Estado com seus cidadãos, em que a transparência em suas ações seja plena. Não haveria necessidade de que os cidadãos ou sociedade civil organizada ficassem cobrando os agentes públicos de suas ações. Partindo do pressuposto de que todos os cidadãos são iguais, o conhecimento e a informação devem estar nivelados entre o agente público e o povo. Nota-se, também, que é através da utilização do instrumento da representação que a sociedade civil participa da orientação do poder político institucionalizado.

No entanto, a natureza da representação nunca foi objeto de consenso. Os que foram escolhidos para representar o povo acham-se no direito de fazer o que bem entendem, que o voto conferido a eles dá total autonomia, não havendo necessidade de partilhar o poder com o povo o qual representam.

Mas, se considerarmos a *accountability* como um instrumento de controle da soberania popular sobre os atos dos representantes eleitos e dos agentes públicos em geral, observaremos que algumas formas de representação, conceitualmente falando, não serão compatíveis com o exercício da *accountability*. Para entendermos isso, vamos analisar as diferentes visões de representação e seus pressupostos.

### 1.1 A ACCOUNTABILITY E O CONCEITO DE AGENTES PÚBLICOS E CIDADÃOS

Os agentes públicos sempre agem no interesse de seus representados, os cidadãos. Ao menos, é isso que é repetido e pressuposto. Mas, o que é representar? Essa função pode ter diversos significados, dependendo da perspectiva e de quais são esses interesses (se são individuais ou coletivos).

Para Pitkin<sup>4</sup>, interesse é diferente de vontade ou de desejos. Quando o agente público age em nome do interesse dos cidadãos, da coletividade, ele age no real benefício destes. Nesse caso, ele não atendeu a desejos e vontades particulares ou de algum grupo em específico. E, sabemos que muitas pessoas somente consideram estar sendo bem representadas quando o agente público defende aos seus desejos pessoais. Por exemplo, os cidadãos podem desejar que uma área seja pavimentada, para se evitar a poeira ou as folhas das árvores, mas a pavimentação pode prejudicar a permeabilidade do solo, causando enchentes e alagamentos no local, trazendo

---

<sup>4</sup> PITKIN, Hannah Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press, 1972.

maiores prejuízos para a coletividade. O interesse é o que realmente beneficiará o cidadão. Segundo essa concepção, interesse é o que os agentes públicos entendem como o melhor para o bem comum.

Por terem uma visão mais ampla acerca do interesse coletivo, alguns autores colocam o agente público como um ser superior, que pode perceber o que é mais vantajoso para o bem comum, em detrimento do particular.<sup>5</sup>

A concepção burkeana de representação, na qual é afirmado que, se o representante (agente público) for definido como membro de uma elite com conhecimento e sabedoria superior, não faz sentido ele consultar os seus representados (cidadão).

Ora, tal prerrogativa faz sentido, em parte, pois no Brasil, temos representantes que estão à margem do analfabetismo acadêmico e cultural. Muitos, abaixo dos seus representados. De qualquer forma, para que possamos ter uma participação ativa da sociedade nas questões públicas, independente do grau de conhecimento e de cultura do agente público, o mesmo deve prestar contas de seus atos para o povo. Mesmo que esses atos tenham contrariado parte dos cidadãos, a transparência fará com que o povo tenha divergências, mas respeite.

Aqui entra a importância do papel da *accountability*, para assegurar tal conexão. Ela constituirá o contrapeso democrático da representatividade, atuando como força contrária à independência dos agentes públicos. Mas, eu não gostaria de me ater somente ao agente público que foi eleito para representar o povo. Quando falamos de agente público, não devemos nos esquecer que a palavra “agente público” abrange, também, outros atores que atuam na Administração Pública.

Para Celso Antônio Bandeira de Mello:

Quem quer que desempenhe funções estatais, enquanto as exercita, é um agente público. Por isto, a noção abarca tanto o Chefe do Poder Executivo (em quaisquer esferas) como os senadores, deputados e vereadores, os ocupantes de cargos ou empregos públicos da Administração direta dos três Poderes, os servidores das autarquias, das fundações governamentais, das empresas públicas e sociedades de economia mista nas distintas órbitas de governo, os concessionários e permissionários do serviço público, os delegados de função ou ofício público, os requisitados, os contratados sob locação civil de serviços e gestores de negócios públicos.<sup>6</sup>

Portanto, o fato de os agentes públicos possuírem certa autonomia, que o modelo de

---

<sup>5</sup> PITKIN, Hannah Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press, 1972. p. 209-210

<sup>6</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 219-220.

representatividade lhes confere, isso não garante que estarão agindo no interesse da coletividade. Portanto, os mecanismos de controle social são importantes para garantir que os atos estão dentro de uma normalidade, legalidade e transparência, sendo essa última um dos pilares da *accountability*.

A realidade é que os cidadãos não governam através das pessoas que elegem para os representar no Brasil, como muitos supõem ou desejariam. Sabemos que esse modelo de representatividade direta ainda não funciona e, quando atuam, deveriam fazê-lo segundo o interesse público, da coletividade. Por isso, é necessário que exista mecanismos, instrumentos para assegurar tal conexão. Esse instrumento consiste na *accountability*, possibilitando que os cidadãos requisitem dos agentes públicos esclarecimentos sobre as decisões discricionárias, com previsões sancionatórias para o caso de não ser feita as respectivas obrigações incumbidas, se houver sido apurado algum dano (responsabilidade).

Nesse sentido, a *accountability* pretende reafirmar o princípio da igualdade, colocando em um mesmo patamar tanto cidadãos quanto agentes públicos, e possibilitar que os cidadãos, se não podem governar, ao menos possam controlar a execução dos atos de gestão dentro dos limites legais e critérios de proporcionalidade e razoabilidade.

Somente o voto, não é suficiente para afirmarmos que o cidadão está efetivamente controlando o agente público na defesa de seus interesses. Isso, porque o processo eleitoral ocorre somente a cada quatro anos, espaço de tempo muito longo, que permita correção de rumo. Outros mecanismos de controle social precisam ser implementados, além de os que já existem precisam ser utilizados pelo povo a fim de aumentar o controle da gestão.



## 2 DEFINIÇÃO DE *ACCOUNTABILITY*

Ao mesmo tempo em que muitos autores dizem que a palavra *accountability* não possui uma tradução literal para a língua portuguesa brasileira, esses autores buscam definir o conceito da palavra. O conceito de *accountability*, como sendo: a prestação de contas dos governantes com responsabilização diante de irregularidades; é bonito, mas insuficiente para dar conta da amplitude da necessidade do controle social. Isso, porque sabemos que o modo de se fazer política no Brasil é um tanto quanto autoritário e personalista. Os políticos brasileiros, na sua esmagadora maioria, não utilizam as boas práticas recomendadas de gestão democrática e representativa. Restam receosos de usar o orçamento participativo, os plebiscitos e as audiências públicas. Instituem os conselhos, por que são obrigados por lei. E os demais agentes públicos (servidores públicos, diretos e indiretos, entre outros), também se acham acima da lei, pelo fato de serem concursados, acham que não devem satisfação de seus atos e nem se preocupam em atender as necessidades da população, dentro de uma regra de educação e de urbanidade. Os resquícios da administração burocrática são vistos, ainda hoje, muito enraizados na conduta dos agentes públicos.

Anna Maria Campos, no Brasil, tratou especificamente do significado do termo. Em seu artigo “Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?”<sup>7</sup>, comparou aspectos políticos e culturais da sociedade brasileira com os da sociedade americana, salientando alguns limites sócio-culturais do contexto brasileiro para o surgimento dos elementos estruturais da *accountability*. As limitações consistem na falta de consciência popular e do sentimento de comunidade, ambos responsáveis pela participação mais efetiva da sociedade civil no monitoramento dos atos da burocracia estatal.

Devemos considerar que a análise ocorreu em 1990, dois anos após a promulgação da Constituição Federal de 1988, a chamada “Constituinte Cidadã”, que trouxe conceitos de controle social dos agentes públicos, até então inexistentes. A se considerar o ano em que essa análise foi feita até a data presente, passaram-se trinta anos, tempo este que bem ou mal, vivemos sob uma democracia, tivemos eleições diretas, ou seja, cumprimos todos os requisitos propostos de uma democracia representativa. Todos os instrumentos de participação estiveram presentes nesse tempo, tivemos governos de diversas correntes de pensamento, além de uma alternância de poder e posições de pensamento opostas.

A possibilidade de controle social dos agentes públicos sempre esteve presente, mas

---

<sup>7</sup> CAMPOS, Anna Maria. P. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990. p. 37.

podemos observar que referido controle social ocorreu de modo que foi mais intenso em alguns governos e menos em outros. Em tese, isso não deveria ocorrer, pois permite que, ao afrouxar o controle, os interesses passem a atender a diferentes propósitos, que não o da população.

Importante ressaltar que muitas pessoas, ainda hoje, afirmam que nos governos ditatoriais havia mais controle sob o agente público. É uma meia verdade, pois o controle exercido não era com o objetivo de informar o povo do que estava sendo feito na Administração Pública, e sim para ter uma maior centralização de poder, para mostrar força e dizer quem manda.

Ainda na década 90, outras discussões sobre *accountability* surgiram, isto é, correntes de pensamento surgiram procurando analisar de que forma ocorria a interação entre a sociedade civil e os órgãos de Estado, de que modo a participação do povo estava ocorrendo e quais eram os resultados. Teóricos passam a examinar os instrumentos utilizados pela sociedade mais diretamente, como as eleições diretas, passam a analisar se a informação está sendo disponibilizada de forma transparente pelos agentes públicos, enfim, de que forma o controle social está sendo exercido em tempo de democracia representativa.

O autor Guillermo O'Donnell, um dos mais citados e prestigiados quando o assunto é *accountability*, foi quem estabeleceu a distinção entre dois tipos de *accountability*: a horizontal e a vertical. Para O'Donnell, os cidadãos têm o direito de escolher quem os governa e representa e também tem o direito de expressar suas opiniões e exigir que suas demandas sociais sejam atendidas. Segundo o autor, são pilares da democracia alguns direitos que não podem ser usurpados do povo, nem mesmo pelo Estado. Para o autor, exercer o serviço público é se sujeitar à lei e ao interesse público, em detrimento de interesses privados.<sup>8</sup>

O'Donnell observou que a *accountability* vertical ocorreria, em sua maior parte, por intermédio das eleições diretas, mas via que a *accountability* horizontal não se mostrava satisfatória, pois não era possível observar a implementação de instrumentos de controle social, que ele chama de controle intra-estatais, que pudessem implementar e aprofundar o exercício do controle social, como se espera em uma democracia representativa, liberal e republicana. Para O'Donnell, a representatividade não se esgota com as eleições, pois acredita na necessidade de que os cidadãos tenham assegurados direitos mínimos em relação às ações do Estado e dos agentes públicos. Além disso, ao ter o direito a eleger seus representantes e cobrar transparência nos atos desses, ou seja, fazem com que os representantes se subordinem ao que

---

<sup>8</sup> O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND; Larry Diamond; PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 30.

a lei determina, então haveria contemplação da *accountability* vertical e horizontal.

Tenho críticas em relação a análise de O'Donnell quando ele diz que não temos a *accountability* horizontal, pois, a meu ver, temos sim instrumentos eficazes e usuais de controle social, e que são exercidos pelos cidadãos. Ocorre que, por estarmos em um país continental, não conseguimos uniformizar a intensidade no uso do controle social. Em alguns locais ele é mais intenso e em outros, não existe. Mas, se observarmos, é frequente o uso de instrumentos e, quando não atendido o pleito da sociedade, instrumentos legais são usados. As ações populares, que são instrumentos de controle social, hoje em dia, são mais utilizadas no que passado. O acionamento dos órgãos de controle também tem ocorrido de forma mais intensa. Resumindo, em relação a análise de O'Donnell, posso afirmar que o controle vertical hoje é mais frágil do que o horizontal, pois ainda continuamos a votar de forma irracional, motivado por sentimentos pessoais. Outro ponto que entendo haver equívoco na análise de O'Donnell é quando ele se refere aos órgãos de controle como se fossem componentes da *accountability*. Os órgãos de controle devem ser vistos como mecanismos dos *checks and balances*, que são acionados sempre que a *accountability* não é cumprida ou respeitada.

Schedler, outro autor que estuda a *accountability*, discorda de O'Donnell, quando diz que a *accountability* horizontal, se interpretada literalmente, estaria descrevendo uma relação entre iguais, que tanto o agente público quando o cidadão teriam poderes equivalentes, e afirma que este conceito não é feliz porque evoca a relação entre pessoas com o mesmo nível de poder, o que no mundo real é pouco provável.<sup>9</sup> Assim, segundo Schedler, esse critério da *accountability* horizontal seria impossível de aferição.

A meu ver, essa crítica de Schedler é fora de contexto, pois interpretar literalmente o conceito usado por O'Donnell é sem sentido. O uso das palavras vertical e horizontal deve ser interpretado como uma metáfora usada pelo autor. Em nenhum momento, O'Donnell afirmou que existia uma paridade de poderes entre os agentes públicos e o cidadão.

Mainwaring, outro autor que estuda a *accountability* na América Latina, também faz críticas a teoria de O'Donnell. Assim como Schedler, o autor mencionado entende que a metáfora da *accountability* vertical traz a noção de uma paridade de poder entre agente público e cidadão. Para Mainwaring, a metáfora é enganosa.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond and PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 23-25.

<sup>10</sup> MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003. p. 3-33.

Como já pontuado antes, a distinção proposta pelos conceitos de O'Donnell é entender a qualidade de agente estatal e de agente não-estatal. Em nenhum momento a assimetria de poder foi o objetivo da análise. De forma simples, o conceito de *accountability* vertical refere-se à relação entre os eleitores e as organizações da sociedade, e *accountability* horizontal refere-se ao Estado e aos órgãos estatais. A relação hierárquica, proposta por Schedler e Mainwaring, nada tem a ver com a *accountability* proposta por O'Donnell, e sim com o modelo de *accountability* burocrático.

Em uma poliarquia, o mais importante não é quem tem mais poder, e sim quem tem mais instrumentos, mecanismos de controle que permitam monitoramento das ações dos agentes públicos.

Partindo dessa identificação das dimensões essenciais do conceito de *accountability*, poderemos fazer uma análise do contexto em que surgiram os mecanismos de controle dos *checks and balances* a fim de distingui-lo da *accountability*. É importante essa distinção para contrapor ao entendimento equivocado de O'Donnell, quando tal autor trata como sinônimos *accountability* e *checks and balances*.

### 3 ACCOUNTABILITY E CHECKS AND BALANCES

A bibliografia estudada, principalmente O'Donnell, quando se refere a *accountability* horizontal, equipara-a ao mecanismo de controle dos *checks and balances*. O fato de ambos serem mecanismos de controle não quer dizer que sejam a mesma coisa.

A partir da análise dos autores que classificaram o conceito da *accountability*, cheguei a um conceito mínimo de *accountability*: *accountability* é um mecanismo de controle social do poder exercido pelo agente público, que abrange uma relação obrigacional objetiva que obriga os agentes encarregados da administração de interesses públicos, ou seja, o agente tenha múnus público, a tornar atos discricionários públicos e a prestar esclarecimentos desses mesmos atos, quando solicitados, sob pena de punição legal.

Não podemos pensar e nos satisfazer apenas com o controle exercido pelas eleições, conforme já dito anteriormente. Ela é uma das formas, mas não deve ser a única. O lapso temporal entre uma eleição e outra é muito grande, sem contar que os procedimentos de investigação e punição, no Brasil, carecem de efetividade, frustrando, na maioria das vezes, o cidadão eleitor, além de se mostrar insuficiente, se pensarmos que nem todos os agentes públicos são alcançados, somente os agentes políticos são objeto de sanções no âmbito eleitoral.

Considerando que a abrangência de agentes públicos que não são agentes políticos, temos que ter outros instrumentos de controle de suas ações.

Pitkin, em seu livro sobre o conceito de “Representação”, indicou, no final, uma teoria normativa da representação: o representante deve agir no melhor interesse público, e para assegurar a ação do representante com este fim é que serve o instrumento da *accountability*. Mas a pergunta ainda não respondida pela maioria dos autores que teorizam sobre o conceito é: como garantir a *accountability* de forma satisfatória?

A transparência hoje é um dos mecanismos mais cobrados pelo cidadão. A publicização dos atos da Administração Pública está previsto em lei, assim como a liberdade de acesso a essas informações. Mas é suficiente? A forma como os dados são disponibilizados permite o acesso e, mais do que isso, o entendimento do conteúdo do que se está publicando? E todos os dados que deveriam ser disponibilizados de fato o são?

Como podemos ver, a *accountability* por si só não é suficiente para dar conta de todas essas perguntas.

Para auxiliar o cidadão, quando ele não consegue saber de forma clara se os direitos enquanto membro da sociedade civil, é que se recorre aos mecanismos de *checks and balances*. Esses mecanismos de controle intra-institucional têm o objetivo de limitar a força das

instituições da estrutura de poder em relação a elas próprias, e não possuem o fim de proteger interesses advindos da população. Portanto, os sujeitos ativos do *checks and balances* acabam convergindo a um único aspecto: o próprio Poder instituído de outros poderes. O Ministério Público foi um dos mecanismos de *checks and balances* criados na Constituição Federal de 1988, que tem por atribuição fiscalizar os excessos cometidos pelos agentes públicos, no exercício de suas atribuições, principalmente, quando cometem abuso de poder ou prática de corrupção. Os mecanismos de *checks and balances* não tem como fim evitar descaminhos do agente público na gestão da coisa pública, mas, sim, evitar a usurpação de poderes entre os próprios poderes. Portanto, reitero que é equivocada a interpretação de teóricos em relação a *accountability* e *checks and balances* serem a mesma coisa.

#### 4 ACCOUNTABILITY E BUROCRACIA

Afirmar que *accountability* é uma forma de controlar atos da Administração Pública implica implica identificar quem pratica tais atos. Conforme já temos afirmado, quem pratica os atos da Administração Pública são os agentes públicos, em sentido amplo.

Conforme entendimento de Celso Antônio Bandeira de Mello, o termo agentes públicos é “[...] a mais ampla que se pode conceber para designar genérica e indistintamente os sujeitos que servem ao Poder Público como instrumentos expressivos de sua vontade ou ação, ainda quando o façam apenas ocasional ou episodicamente.”<sup>11</sup> Não buscarei aqui aprofundar o conceito de agente público, pois já informamos, de modo genérico, que é quem exerce múnus público, mas o foco é abranger o que seria a burocracia, tão referenciada na discussão teórica sobre *accountability*. Essa merece um pouco mais detalhamento

---

<sup>11</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 219.

## 5 ACCOUNTABILITY E CONSTITUIÇÃO

Para que possamos contrapor a análise de estudiosos teóricos acerca de não termos controle social – *accountability*, mais especificamente, o horizontal -, temos que verificar a existência de algum dispositivo na Constituição Federal de 1988 que nos leve à constatação da existência de controles à disposição dos cidadãos. De forma muito clara, o artigo 1º da Constituição Federal, diz: “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.”

Ora, se o poder emana do povo ou de seus representantes, entende-se que o povo pode exigir de seus representantes que prestem conta dos seus atos. Podemos até afirmar que é um controle direto do cidadão. Mas esse controle somente terá eficácia caso tenha a potencialidade de uma sanção ao agente público que cometeu ato ilícito ou nocivo a Administração Pública.

Outro artigo na Constituição Federal que traz, empiricamente, o entendimento de controle é o artigo 5º, inciso XXV, que diz: “[...] a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito.”

Os cidadãos, caso se sintam lesados, podem recorrer ao Judiciário, que, se concluir que houve uma lesão, poderá impor sanções a quem causou a lesão. Se observarmos nos dias atuais, muito se tem recorrido ao Judiciário para fazer valer direitos os quais o cidadão se sinta lesado.

Aqui, gostaria de fazer uma breve constatação do que se tem chamado de judicialização da política. Essa suposta judicialização, a meu ver, ocorre porque os agentes públicos, em particular, vem atuando de forma omissiva quando falamos de direitos dos cidadãos. Os mesmos se esqueceram por quem foram eleitos e para o que foram eleitos, fazendo uso da sua representatividade para fins de interesses pessoais. Em sendo assim, não restou ao cidadão senão recorrer ao Judiciário, na sua função de mecanismo de *checks and balances*.

Os agentes políticos não se deram conta do aumento das demandas sociais, bem como, do aumento da diversificação dessas demandas, que já não encontram respostas na forma tradicional e obsoleta de fazer política dos agentes políticos. Aquele modelo de coronelismo, de política de cabresto, já caiu de uso em muitos lugares. Já não existe o temor, o medo de contrariar interesses dos agentes políticos. A descentralização de poderes, também prevista na Constituição Federal, permitiria uma maior controle social, pois as demandas estão mais latentes no chão de fábrica, e onde o povo poderia exercer com maior assertividade o controle, mas o Estado tem dificuldade em descentralizar, ficando o país no modelo Federalista, que não atende a expectativa da população e dificulta o controle social.



A Constituição Federal de 1988, ao disciplinar algumas ações ou determinar alguns parâmetros para a Administração Pública, de uma forma geral, viabiliza insumos com os quais o cidadão poderá exercer o controle social.

A Constituição fixa regras para determinar os subsídios de todos os níveis da Administração Pública. As regras contemplam os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, em todas as esferas, quando couber, quais sejam: Federal, Estadual e Municipal.

Esses são exemplos claros de *accountability*, pois as informações em relação aos subsídios devem ser publicizadas pelos órgãos do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, para que o povo possa ter acesso e fazer o controle.

## 6 CHECKS AND BALANCES E CONSTITUIÇÃO

Assim como no caso da *accountability*, a Constituição Federal de 1988 prevê vários instrumentos que permitem o *checks and balances*. Alguns se confundem ou mesmo atendem a necessidades da *accountability* e do *checks and balances*, daí talvez, o motivo de confusão entre as duas formas de controle.

Um exemplo é o estabelecimento dos subsídios de agentes públicos, pois, ao mesmo tempo que serve com insumo para o controle do cidadão, instrumentaliza o *checks and balances*, ao determinar que um órgão estabelece o subsídio do outro. Os subsídios do Poder Executivo Federal, Estadual e Municipal, são fixados pelo Poder Legislativo correspondente: o Congresso Nacional fixa os subsídios do Presidente e do Vice-Presidente da República e dos Ministros de Estado; as Assembleias Legislativas fixarão os subsídios do Governador, do Vice-Governador e dos Secretários de Estado; e os subsídios do Prefeito, do Vice-Prefeito e dos Secretários Municipais serão fixados por lei de iniciativa da Câmara Municipal.

Mas, temos algumas ações ou prerrogativas que são essencialmente mecanismos de *checks and balances*, que, por mais que queiramos associar a um mecanismo de *accountability*, não é possível.

Outro ponto de controvérsia é a Prestação de Contas feita pela Administração Pública. O ato de publicização é um elemento da *accountability*, mas analisar e determinar se a prestação segue os trâmites legais é um elemento de *checks and balances*, feito pelos Tribunais de Contas.

Por outro lado, a nomeação de membros de outros Poderes para a composição do Conselho Nacional de Justiça é um mecanismo de *checks and balances*. Mas, a atuação do CNJ, por ter membros da sociedade civil (advogados), pode ser entendido como um elemento de *accountability*.

O poder de veto do Presidente da República em relação a leis elaboradas pelo Legislativo, por sua vez, é um mecanismo de *checks and balances*. Outro exemplo bem conhecido desses mecanismos é o Senado Federal ter que aprovar uma pessoa escolhida pelo Presidente da República para ser Ministro do STF.

Como se pôde observar, a linha entre o conceito de *accountability* e *checks and balances* é muito tênue, no nosso ordenamento jurídico maior, que é a Constituição Federal de 1988. Se observarmos a vasta literatura que fala sobre *accountability*, elaborada por profissionais de várias áreas do conhecimento e de atuação, como AGU, CGU, MP, dentre muitos outros, podemos observar que os mecanismos se confundem, então, o que falar do cidadão comum.

## 7 MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE ACCOUNTABILITY

Após apresentar de uma forma bem simples o entendimento entre a diferença entre *accountability* e *checks and balances*, o trabalho vai focar nos mecanismos constitucionais que o cidadão possui para exercer o controle da Administração Pública. Estarei trazendo os mecanismos previstos no art. 5º da Constituição Federal de 1988, que, a meu ver, trazem mais do que garantias, ou seja, proporcionam condições para que o cidadão e a sociedade civil possam fazer o controle social, se não de forma efetiva, de forma legal, com previsão na norma jurídica maior.

### 7.1 ACESSO À INFORMAÇÃO

Conforme disposto no art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 “[...] 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 [...]” Portanto, o cidadão tem que ter condições de acessar dados da Administração Pública. E, esses dados têm que estar disponíveis, com fácil acesso, em linguagem simples, de modo a facilitar ao cidadão esse acesso.

A Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), que regulamenta o art. 5º, inciso XXXIII, da Constituição Federal de 1988 e a Lei de Transparência (Lei Complementar 131/2009), também conhecida como “Lei Capiberibe”, disciplinaram que todos os entes da federação (União, Estados e Municípios) divulgassem seus gastos em tempo real.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também traz em seu bojo algumas obrigações em relação à prestação de contas e responsabilidade fiscal para os agentes públicos. Essa mesma lei foi alterada pela Lei de Transparência para dar maior transparência aos dados fiscais, contábeis e financeiros da Administração Pública. Não há que se falar em desconhecimento ou falta de norma jurídica que suporte a disponibilidade da informação. O agente público possui todos os mecanismos para que cumpra esse direito constitucional, mas, ainda assim, continua desrespeitando a norma jurídica.

### 7.2 LIVRE MANIFESTAÇÃO DO PENSAMENTO

O cidadão tem o direito de manifestar seus pensamentos, desde que não de forma anônima, logo há possibilidade de se opor a atos praticados pelos agentes públicos. Esse direito

também está disposto no art. 5º, inciso IV, da CF/88, portanto, mais um mecanismo de *accountability* previsto constitucionalmente. É um mecanismo que possibilita a crítica e a participação do cidadão. O cidadão ao ter a possibilidade de expressar seu pensamento em relação aos atos do agente público, tem uma relevância muito grande, principalmente quando falamos do agente político, que é o representante do povo. Se suas ações e atos estiverem fora de sintonia com os anseios do povo, seu mandato corre risco de não ser renovado, portanto, a opinião do cidadão é de extrema importância. Mas, se não houvesse esse direito, como ocorreu nos anos de ditadura, os atos dos agentes públicos eram feitos a conveniência da Administração Pública e não do povo.

### 7.3 DIREITO DE PETIÇÃO

Outro mecanismo de *accountability*, também previsto na CF/88, é o direito do cidadão de peticionar aos Poderes Públicos, caso entenda que seus direitos estejam sendo violados ou contra ilegalidades e abuso de poder dos agentes públicos, disposto no art. 5º, inciso XXXIV. Ao possibilitar ao cidadão peticionar sem pagamento de taxas, elimina uma das grandes restrições da maioria da população, que é a restrição de cunho econômico ao exercício de direitos. A meu ver, esse mecanismo é de extrema importância para que se garanta que outros mecanismos sejam respeitados. Esse mecanismo será mais estudado a frente, quando trazemos casos de sucesso do uso desse mecanismo de *accountability*.

### 7.4 OUTROS MECANISMOS CONSTITUCIONAIS DE ACCOUNTABILITY

A Constituição Federal traz outros dispositivos que permitem ao cidadão e a sociedade civil organizada a efetuar o controle social por meio da *accountability*.

O mandado de segurança coletivo, previsto no art. 5º, inciso LXX, apesar de não ser um mecanismo direto de controle social, ao precisar de uma entidade de classe, um partido político ou associação, para ser exercido, também é um mecanismo de controle social que se enquadra no conceito da *accountability*.

A Ação Popular, prevista no inciso LXXIII do artigo 5º da Constituição, é um instrumento de utilização pelo cidadão, destinado a se opor através da solicitação da anulação de ato lesivo ao patrimônio público que esteja sendo cometido por agente público. Esse mecanismo pode ser exercido diretamente pelo cidadão, mas depende de manifestação do poder judiciário para ter uma efetividade concretizada.

A Lei de Iniciativa Popular, prevista nos artigos 14, inciso III, e 61, § 2º, da Constituição, e regradada pela Lei nº 9.709/98, representa um mecanismo de controle social, pois a sociedade pode fazer um “abaixo-assinado”, constituído de assinaturas de cidadãos de legitimados, para propor um projeto de lei. Não é um processo simples e nem direto, digamos assim, mas ao permitir exercer uma pressão sobre o legislativo, já demonstra um mecanismo de *accountability*. O exemplo mais conhecido de lei de iniciativa popular, no Brasil, foi a “Lei da Ficha Limpa”. Ela permitiu uma mudança significativa no combate a corrupção eleitoral.

Há outros mecanismos da *accountability*, citados na sequência, que não são abordados na literatura que trata da *accountability*, pois não se tratam de controle ou de prestação de contas, propriamente, mas sim de participação na gestão, na decisão de como os interesses sociais serão atendidos ou contemplados.

A Constituição Federal de 1988, em seus artigos 198, 204 e 206, previu a criação de conselhos de políticas públicas no âmbito da saúde, assistência social e educação. Os conselhos abrangem os níveis federal, estadual e municipal. Os meios de controle social têm como princípio fundamental, a fiscalização das ações públicas, mas o seu papel é muito mais amplo. Visa, sobretudo, a indicar caminhos, propor ideias e promover a participação efetiva da sociedade nas decisões da Administração Pública. Os Conselhos têm origem em experiências de caráter informal sustentadas por movimentos sociais, como “conselho popular” ou como estratégias de luta operária na fábrica, as “comissões de fábrica”. Essas questões foram absorvidas pelo debate da Constituinte e levaram à incorporação do princípio da participação comunitária pela Constituição, gerando posteriormente várias leis que institucionalizam os Conselhos de Políticas Públicas.

O art. 29, inciso XII, da CF/88, obriga cada município a incluir, entre outros princípios, na respectiva Lei Orgânica, a obrigatoriedade da "cooperação das associações representativas no planejamento municipal".

Logo, enquadram-se no "planejamento municipal" a que faz referência o art. 29, inciso XII, constituindo-se, pois, fundamentação constitucional para a obrigatoriedade do Orçamento Participativo no município. Orçamento, na Administração Pública, é planejar, daí o sentido da interpretação extensiva do art. 29 da Constituição Federal, suficiente para embasar a obrigatoriedade do Orçamento Participativo.

Apesar de ser uma previsão constitucional, vários municípios não cumprem a execução do Orçamento Participativo. No início houve uma boa aderência, mas com o passar do tempo, os municípios foram deixando de lado a prática do Orçamento Participativo. Se todos municípios interpretassem de forma extensiva o art. 29 da CF/88, certamente seria bem mais

expressiva a quantidade de municípios a fazerem uso do Orçamento Participativo, um instrumento democrático para maior legitimidade das leis orçamentárias e uma forma efetiva da participação do cidadão na gestão e direcionamento das receitas públicas. Como temos uma certa deficiência na educação política de nosso povo, foi sendo deixado de lado pelas administrações públicas municipais.

## 8 JUDICIÁRIO COMO GARANTIDOR DO DIREITO AO CONTROLE SOCIAL

Como podemos observar, existe, em nosso ordenamento jurídico, diversos mecanismos de controle e participação social, os quais podem ser utilizados pelo cidadão e pela sociedade civil, de forma a garantir maior transparência e representatividade da população na Administração Pública. Alguns possibilitam a publicidade, transparência nos atos da Administração Pública. Outros possibilitam o questionamento em si dos atos praticados por meio de sanções. E há outros que possibilitam a exposição de ideias e divergência de opinião em relação aos atos praticados na Administração Pública.

Ora, se temos vários mecanismos da *accountability* disponíveis e sendo usados de forma frequente pelo povo e sociedade civil, o que acontece com a Administração Pública, que ainda apresenta resistência ao cumprimento desses preceitos normativos, negando-se a publicar e a informar o cidadão. Essa resistência, que nos remete a administração burocrática, em que não se prestava contas de suas ações ao povo. A *accountability* tem quer ser um mecanismo de controle da soberania popular, que possibilite os elementos da informação e da resposta aos questionamentos. Se a representatividade e a soberania popular não estão sendo respeitada, não restam outros meios, senão, recorrer ao Poder Judiciário, para fazer valer os preceitos e garantias constitucionais da representatividade e participação popular na Administração Pública. Muito se fala da judicialização da política, como já vimos nesse trabalho, mas reitero que isso ocorre porque há um desrespeito à representatividade do povo. E, como temos uma estrutura de partição de poderes, cabe ao Judiciário a legitimidade como garantidor da aplicação das normas jurídicas.

A Lei de Acesso à Informação (Lei 12.527/2011), que entrou em vigor em 2012, é um marco na evolução da transparência do país. A LAI, como é chamada a Lei de Acesso à Informação, traz determinações sobre como devem ser divulgadas as informações dos órgãos da Administração Pública e outras entidades que prestam contas ao Estado, como autarquias e fundações. Nesses mais de sete anos de sua publicação, avanços significativos ocorreram. Práticas de transparência ativa têm sido adotadas pela Administração Pública. Meios de solicitação de informações também foram ampliados e simplificados. Mas, ainda temos um longo caminho a percorrer em relação à adoção de práticas de transparência e respeito ao controle social a ser exercido pela população.

O direito à informação, além de ser um direito em si mesmo, é um direito instrumental, ou seja, influencia na garantia de outros direitos humanos como saúde, educação, moradia, dentre outros direitos fundamentais.

Sabe-se que a publicidade é tanto um direito do cidadão quanto um dever do gestor público. No Brasil, o princípio da publicidade administrativa possui *status* constitucional e encontra previsão no caput do art. 37 da Constituição Federal, sendo aplicável aos poderes de todos os entes federativos, e abrangendo tanto a administração direta quanto a indireta. É essa a inteligência do texto constitucional, vazado nos seguintes termos: “A Administração Pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.”

A importância desse princípio é destacada por Sarlet, Marinoni e Mitidiero:

A publicidade é essencial ao princípio democrático e ao princípio do Estado de Direito. Tem assento, portanto, nos dois corações políticos que movem o Estado Constitucional. Por essa razão, ainda que não fosse prevista constitucionalmente de forma expressa, sua imprescindibilidade seria facilmente compreendida como consequência necessária do caráter democrático da administração da justiça no Estado Constitucional (Curso de Direito Constitucional, 2 tir., p. 663).<sup>12</sup>

A correlação entre a publicidade, o controle democrático da Administração e a persecução do interesse público é destacada por Celso Antônio Bandeira de Mello:

Deveras, se os interesses públicos são indisponíveis, se são interesses de toda a coletividade, os atos emitidos a título de implementá-los hão de ser exibidos em público. O princípio da publicidade impõe transparência na atividade administrativa exatamente para que os administrados possam conferir se está sendo bem ou mal conduzida. (...) Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º, parágrafo único, da Constituição), ocultando dos administrados os assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida. O princípio da publicidade relaciona-se a inúmeros outros princípios constitucionais, sendo elemento intrínseco ao Estado Democrático de Direito, que veda o ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam. Trata-se, sem dúvida, de pressuposto da transparência, facilitador da fiscalização social e marca indelével da gestão da coisa pública.<sup>13</sup>

## 8.1 ESTUDO DE CASO: TJSP

Para analisar se o controle social está sendo efetivo, se a transparência ativa, que é a

<sup>12</sup> SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. Curso de Direito Constitucional. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

<sup>13</sup> MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007. p. 110.



Administração Pública disponibilizando os dados de forma espontânea, sem que o cidadão solicite, analisaremos, quantitativamente, as ações que são impetradas no Tribunal de Justiça de São Paulo.

A escolha pelo Tribunal de Justiça de São Paulo deu-se devido a ser o Estado em que resido. Escolhi também analisar os acórdãos, pois podemos ter uma visão mais jurisprudencial de como os órgãos colegiados entendem o assunto, não ficando somente na posição do juízo *a quo*, que pode ter um viés pessoal e pontual, dependendo do município ou região em que ocorre o fato originador da ação. E, por fim, escolhi o Estado de São Paulo, pois, em tese, temos um nível maior de cultura e educação, por parte da população e sociedade civil organizada. Todos sabemos que a educação é um fator determinante para que o cidadão entenda seus direitos e exerça sua representatividade de forma mais efetiva.

### **8.1.1 Base de Dados**

Foram examinados casos julgados disponíveis no sítio do Tribunal de Justiça de São Paulo. O TJSP disponibiliza suas decisões em seu sítio, na página “[www.tjsp.gov.br](http://www.tjsp.gov.br)”. Existe um mecanismo de busca das decisões pelas palavras contidas nas ementas dos acórdãos, tendo sido utilizadas, para a busca, as palavras a seguir para obter o maior número de retornos possíveis: “Lei de Acesso à Informação”; “Lei 12527/2011”; “Lei 12527/11”; “Lei 12.527/2011”; e “Lei 12.527/11”. O critério para utilizar a Lei de Acesso à Informação deu-se pelo fato de este ser o maior argumento usado pelo cidadão e sociedade civil organizada, quando quer obter um dado da Administração Pública e não o tem. A busca retorna quaisquer decisões que contenham as expressões acima citadas.

Após o primeiro filtro, apliquei um segundo filtro, para considerar somente as Câmaras de Direito Público, pois sendo objetivo analisar a Administração Pública, entendo que as ações, em sede recursal, ocorrem sempre nas Câmaras de Direito Público.

Analisando uma das garantias constitucionais, que é o direito à informação, que, em tese, é um dado que seria de fácil disponibilidade pela Administração Pública, ou seja, não requer um procedimento complexo para sua efetividade, podemos verificar se a *accountability* está sendo efetiva, se está sendo respeitada pela Administração Pública. Se o agente público não consegue atender uma garantia simples como essa, o que dirá de outras, como a participação efetiva no planejamento estratégico, nas questões orçamentárias.

A Lei de Acesso à Informação – LAI – foi muito comemorada por diversos setores da sociedade civil organizada. Isso, porque foi uma lei bastante progressista e garantiu uma série

de instrumentos para a efetivação do direito ao acesso à informação. Nesse sentido, é possível dizer que havia certo receio com relação ao que poderia ser a atuação do Poder Judiciário quando fosse provocado a interpretar a LAI e assuntos correlatos.

As limitações e dificuldades impostas pelo sistema de busca do tribunal, além das limitações materiais da pesquisa, gera a necessidade de se trabalhar com resultados mais apurados, excluindo aqueles demasiado abrangentes. Isso pode ter como resultado indesejável a exclusão de acórdãos válidos que não passaram pelas barreiras de refinamento da pesquisa. Esse é um risco, entretanto, que inevitavelmente tive que aceitar.

Assim, é possível que existam outros acórdãos nesse tribunal que trate sobre a Lei de Acesso à Informação, mas que em virtude dessas limitações não entraram no universo aqui analisado. Desta forma o estudo deve ser encarado como uma contribuição à análise deste tema, porém sem a pretensão de ter exaurido o assunto.

Feitas tais considerações, em seguida foram estabelecidas as informações a serem coletadas e avaliadas nos acórdãos analisados e definidos os critérios de avaliação destas informações. São esses:

**Tipo de ação:** Considerou-se o tipo de ação que o autor utilizou para pleitear o direito que entendia estar sendo negado;

**Autor da ação:** Considerou-se o autor não individualizado, mas por categorias, que pode ser cidadão, imprensa, organização da sociedade civil, empresa, órgão público, autoridade pública, partido político, servidor público, sindicato ou entidade de classe, sociedade de economia mista. Foi considerado sempre como autor aquele que originou a ação em primeira instância, ainda que na instância analisada o autor do recurso seja a autoridade originalmente requerida;

**Autoridade requerida:** Nome do órgão público ou autoridade detentora da informação e requerido judicialmente e/ou autoridade diretamente requerida;

**Debate sobre interesse público:** Se os desembargadores e ministros consideraram em suas decisões a questão do interesse público no acesso à informação.

### 8.1.2 Critérios de Avaliação

O painel de indicadores está organizado em quatro grandes capítulos principais:

- a) Uma análise do panorama geral das ações, seus autores, a autoridade requerida, tipo de

- ação, e se houve citação por parte da magistratura sobre interesse público da ação.
- b) Uma análise dos autores das ações, para entendermos onde está a grande insatisfação dentro da sociedade.
  - c) Uma análise das autoridades requeridas, para entendermos os agentes públicos e políticos que não estão atendendo a expectativa da sociedade.
  - d) E, por fim, os tipos de ações que foram propostas.

### 8.1.3 Quadro Geral

O painel constante no anexo A apresenta os dados colhidos da análise de 203 ações que foram julgadas pelas Câmaras de Direito Público, bem como pelo Órgão Especial do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A primeira observação que esse estudo nos apresenta é que o Poder Judiciário recebeu de maneira muito positiva a Lei de Acesso à Informação. Sejam os juízes *a quo*, sejam as Câmaras de Direito Público, os juízes e desembargadores ressaltaram o caráter democrático e republicano da Lei de Acesso à Informação, afirmando seu importante papel para a criação de uma cultura de transparência no poder público.

Foram diversas manifestações dos magistrados, saudando a importância da Lei de Acesso à Informação para democracia e como instrumento que dá transparência à Administração Pública e que consagra princípios como o da publicidade, da moralidade e da legalidade, princípios basilares da Administração Pública.

Em vários os casos em que, apesar de um desfecho desfavorável ao acesso à informação, os juízes e desembargadores ressaltaram a importância da Lei de Acesso à Informação, o que demonstra não uma discordância com os princípios e ideal da LAI, mas uma leitura mais restritiva de seus dispositivos em sua aplicação ao caso concreto. Pela análise dos casos, posso afirmar que há um consenso, na maioria da Câmaras, sobre a importância desta lei, na magistratura do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

Apesar de não ser um dos indicadores escolhidos para a pesquisa, é bom ressaltar que das 203 ações analisadas, 121 tiveram decisões favoráveis, correspondendo ao percentual de 59%, e 17 ações, com decisões parciais, correspondendo a 8%. Se considerarmos que as decisões parciais reconheceram o direito a informação, mas restringiram, na maioria das vezes, o pedido de indenização pelo não cumprimento da Lei de Acesso à Informação, podemos considerar que a maioria das análises feitas pelos juízes e desembargadores veem como direito o acesso à informação.

#### 8.1.4 Quadro por Tipo de Decisão

Ao observar o indicador Tipo de Ação (Anexo A), podemos observar que Mandado de Segurança é o tipo mais utilizado pelo autor, sendo seguido por Ação Ordinária, Ação Direta de Inconstitucionalidade e Ação Civil Pública. Tivemos casos analisados também de Mandado de Segurança Coletivo, Ação Direta por Omissão, mas esses dois últimos, em quantidade bem baixa. Isto se explica pela natureza do Mandado de Segurança, que é ação contra ato ilegal ou abuso de poder por parte de autoridade. Referido ato ilegal pode ser uma ação ou omissão no cumprimento de algum dispositivo legal, da Lei de Acesso à Informação. Os autores se utilizam do Mandado de Segurança quando tem seus pedidos de informação negados, parcialmente respondidos, quando há exigências como cobrança de custos extras ou quando não recebem resposta. Neste último caso haveria uma ilegalidade por omissão ao cumprimento dos prazos da Lei de Acesso à Informação. Um olhar rápido sobre os tipos de ações mais utilizadas, podemos observar que a *Accountability* não é uma preocupação da Administração Pública, mas é do cidadão, das empresas, das entidades da sociedade civil e sindicatos e entidades de classes, que continuam a busca pela garantia de seus direitos no Poder Judiciário.

##### 8.1.4.1 Mandado de Segurança

Ao aplicarmos um filtro sobre o tipo de ação Mandado de Segurança (Anexo B), podemos observar que o maior usuários, digamos assim, desse tipo de ação é o Cidadão. Esse remédio constitucional é previsto no art. 5º, inciso LXIX, da CF/88, que tem por objetivo garantir direito líquido e certo, contra abuso de poder, de autoridade pública. Nos casos analisados, o autor usou do Mandado de Segurança, pois fez um requerimento a Administração Pública e não foi atendido. As autoridades requeridas em maior número são do Executivo, aqui traduzido na sua maioria em Prefeituras de Municípios do Estado de São Paulo e Governo do Estado. As autarquias, sejam municipais, sejam estaduais, também têm uma demanda grande de ações, que de alguma forma, não respeitaram o acesso do cidadão às informações que deveriam estar disponíveis nos Portais de Transparência, conforme disciplina a Lei de Acesso à Informação, e, mais do que isso, nas boas práticas que deveriam ser adotadas pelas administrações públicas. Em alguns casos, observamos que nem mesmo o Portal de Transparência ou outro canal de acesso as informações foram implementados pelas

administrações municipais. O cidadão tem que se dirigir ao setor de protocolos e solicitar, via requerimento administrativo, a informação. E, nem fazendo todo este esforço, o cidadão vê seu direito respeitado. Importante observar que a maioria dos magistrados reconhecem a solicitação como de relevante interesse público, citando em seu despacho, a Lei de Acesso à Informação e o direito do cidadão à informação.

#### 8.1.4.2 Ação Ordinária

Nas ações ordinárias (Anexo C), podemos observar que o maior demandado foi o Executivo, seja municipal, seja estadual, e as Autarquias. Nos casos analisados de ações ordinárias, pude observar especificamente que o grande demandado foi a Prefeitura de São Paulo, devido à publicação, no Portal “De olho nas contas”, de salários de servidores municipais. As demais ações são relativas a informações não fornecidas ao cidadão, que mais uma vez teve que recorrer ao Poder Judiciário. Esse indicador é bem emblemático, pois o maior demandante recorreu contra a Lei de Acesso à Informação. Os servidores públicos entendem que quando se trata de seus salários, a informação não deve ser compartilhada, pois atinge a sua integridade. Pode-se observar que as ações são exatamente iguais, tendo como estratégia, entrar com maior número de ações possíveis, para que haja uma garantia maior de sucesso. Devido a esta forma, digamos, orquestrada de atuação é que temos um número elevado de ações. Outro ponto, que me chamou a atenção, foram os pedidos de indenização. Juntamente com o pedido de retirada de seus nomes, havia o pedido de indenização, por terem sua integridade atingida. Esse é um paradigma importante, pois quando se trata dos administradores públicos, dos agentes públicos e políticos, a sociedade cobra transparência, mas, quando se trata do “eu” servidor público, não pode divulgar, afinal supostamente a transparência não deve existir.

#### 8.1.4.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade

Outra ação que se repetiu muitas vezes no Estado de São Paulo foram as Ações Diretas de Inconstitucionalidade propostas por Prefeitos contra leis aprovadas nos legislativos de diversos municípios do estado que determinavam a obrigação de dar publicidade a variados temas ligados à administração do município (Anexo D). Os prefeitos alegavam vício de iniciativa do legislativo, que estaria usurpando de atribuições exclusivas do executivo. Como

pude observar na análise que fiz das ações, os magistrados entenderam que o pleito não fazia sentido, denegando em grande parte, o pedido e quando muito, dando parecer favorável a retirada de algum artigo, que feria a Constituição Estadual. O relevante interesse público prevaleceu no entendimento dos magistrados. Mais uma vez, a dificuldade da Administração Pública trabalhar em parceria, em ter boas práticas fica fortemente denotada. O administrador público em vez de prestigiar o *Accountability*, mostra-se incomodado, e prefere movimentar a máquina pública para fazer oposição, ao invés de juntar esforços em trazer ao cidadão o maior número de informações sobre a Administração.

### **8.1.5 Quadro por Autor da Ação**

O fator “Autor da Ação” (Anexo A) nos permite analisar quais classes da sociedade estão inconformadas com o modelo de gestão da Administração Pública. Que entendem que seus anseios por saber o que se passa, de que forma estão conduzindo os assuntos públicos, não estão sendo atendidos. Ou quem entendeu que o acesso à informação estava conflitando com outros direitos seus como a intimidade e a privacidade?

Os dois grupos que mais buscaram o Judiciário por questões relacionadas à Lei de Acesso à Informação foram os cidadãos, categoria que engloba pessoas que individualmente buscaram informações e que não pertencem a nenhuma instituição específica, e os Servidores Públicos.

Com percentuais menores, em relação aos cidadãos e Servidores Públicos, mas não menos importantes, também houve forte presença de sindicatos e entidades de de classe, que buscaram o Poder Judiciário para garantir interesses de seus associados, vereadores buscando informações para exercer seu papel fiscalizador, empresas que têm contratos com o poder público ou que participaram de licitações e ainda que buscam informações sobre sua situação fiscal, organizações da sociedade civil que atuam com o tema da transparência, órgão de imprensa em busca de informações diversas de interesse público e Ministério Público fiscalizando a implementação da Lei de Acesso à Informação nos municípios.

#### **8.1.5.1 Cidadão**

Os cidadãos buscaram tanto informações de interesse individual – como documentos pessoais guardados por órgãos públicos, documentos sobre sua situação perante o Regime

Próprio de Previdência ou o Regime Geral, entre outros - quanto informações de interesse coletivo, como informações sobre obras em seus municípios e sobre gastos públicos, licitações e contratos públicos (Anexo E). Trata-se de uma constatação importante, uma vez que um dos objetivos da Lei de Acesso à Informação foi facilitar e desburocratizar o acesso à informação para os cidadãos. Este dado nos mostra que de fato os cidadãos têm usado a Lei de Acesso à Informação como ferramenta de comunicação e acesso ao poder público.

#### 8.1.5.2 Servidores Públicos

Os Servidores Públicos tiveram um número elevado de ações, em virtude das divulgações nominais de suas remunerações (Anexo F).

Como já dito, ao invés de acionarem o Poder Judiciário com uma ação única, preferiram mover várias ações, objetivando garantir a apreciação de maior número de juízes e, em sede de recurso, atingir o maior número de Câmaras de Julgamento. Além desta questão das remunerações, alguns buscavam informações a respeito do tempo de serviço prestado para fins de aposentadoria, de bancos de horas ou de resultado de processos administrativos disciplinares. Nos casos de informações relativas a tempo de contribuição, perfil profissiográfico previdenciário, entre outras informações sobre a carreira do servidor, não faz sentido a Administração Pública negar, pois não carecem de segredo ou outro argumento que justifique a negativa. Por isso, pode-se concluir que o fator é simplesmente cultural, de postura profissional.

#### 8.1.6 Quadro por Tipo de Autoridades Requeridas

Saber quem são as autoridades (Anexo A) que estão sendo requeridas judicialmente por descumprimento a Lei de Acesso à Informação, ajuda a entender a evolução da *Accountability* na Administração Pública. As autoridades foram separadas, de acordo com o art. 1º da Lei de Acesso à Informação, centralizando nos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) os outros órgãos que também devem submeter-se a Lei de Acesso à Informação (autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelo poder público). A exceção foi o Ministério Público, que deixei apartado do Executivo, apesar de a ele pertencer.

O Poder Executivo é a grande autoridade requerida, com 82% dos casos. Isso se deve

em grande medida à própria atividade que exerce esse poder, conforme se pôde observar no quadro acima. O Poder Executivo é o responsável pela administração do Estado. Ele quem administra os recursos públicos, realiza a maior parte dos contratos e obras públicas e cobra os impostos. São os órgãos do Poder Executivo que estão mais em contato com o cidadão, já que é tal faceta da Administração a responsável pela provisão de serviços de saúde, de educação, de segurança pública, de transporte público, de manutenção das vias públicas, da iluminação, da água, do saneamento, etc. Enfim, é de se esperar que seja o Poder Executivo aquele que mais recebe pedidos de informação e, portanto, apareça mais vezes também entre as autoridades que foram requeridas judicialmente por temas ligados à Lei de Acesso à Informação. Estatisticamente, é a explicação plausível, mas se esperava deste poder, que fosse também o primeiro a respeitar as regras de *Accountability*, das boas práticas de gestão pública.

Não se justifica que este Poder tenha tantos casos em que deixou de cumprir os deveres legais impostos pela Lei de Acesso à Informação. É justamente esta maior proximidade com o dia a dia dos cidadãos que deve fazer com que os órgãos do Poder Executivo estabeleçam mecanismos eficientes para cumprir a Lei de Acesso à Informação.



## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Há um entendimento equivocado em relação ao termo *accountability* na sociedade. Muitos entendem que a função de controle de órgãos como Tribunal de Contas do Estado é garantir a transparência, as boas práticas na Administração Pública, quando a sua principal função é garantir a prestação de contas, de que executou determinada licitação, contratação, entre outros. Não que não seja uma atuação importante, mas o *checks and balances*, que são chamadas de ações dos órgão de controle, são parte de uma *Accountability*. Outro ponto de confusão é a transparência.

Muitos acham que publicar determinadas informações no Portal da Transparência ou em outro sítio, é estar *Accountable*. Não, a transparência também é parte da *Accountability*, mas não é suficiente para atender a expectativa. A proposta da *Accountability* é promover a participação na Administração, na execução de serviços e obras, nas decisões políticas, através da iniciativa popular em projetos de lei, prebiscito e outros meios.

O Orçamento Participativo é um instrumento que possibilita essa interação entre Administração Pública e sociedade permite, inclusive, dividir a responsabilidade sobre a aplicação do dinheiro público, ao colocar para a população a decisão de qual projeto será executado. Mas, tivemos um início promissor de uso deste instrumento no Brasil, mas o mesmo caiu em desuso. Isso se deve ao fato de o Brasil ter presenciado durante anos a influência da Administração patrimonialista; observa-se, nesse ponto, que a Administração Pública gerencial não rompeu definitivamente com a burocrática, havendo uma coexistência – complementar, mas imperfeita – de ambas.

O Administrador Público, o servidor público e os agentes políticos têm dificuldade em entender que estão a frente da gestão da coisa pública, mas que não são donos. Os donos são o povo, que delegou a eles a função de gestão, mas deveria ser uma gestão compartilhada, naquilo que couber, é claro, mas sempre buscando essa sinergia. O controle social pertence a população e a ela deve ser prestada conta de atos e ações frente a Administração Pública.

Devemos pensar cada vez mais na concretização de um modelo de gestão pública que privilegie uma relação com a sociedade baseada na livre e transparente circulação de informações, na publicização dos atos administrativos e no controle social das ações do governo, o que exige a possibilidade de uma maior participação popular em todo o processo de gestão, desde a formulação das políticas públicas, sua realização e posterior avaliação.

Os dados apresentados no presente trabalho demonstram de forma inequívoca que ainda não conseguimos atingir um grau de maturidade em relação a utilizarmos de boas práticas na Administração Pública. O Poder Judiciário ainda será sobrecarregado de ações judiciais propostas por pessoas, empresas, entidades, sindicatos, enfim, de autores que não se sintam contemplados em sua busca por uma participação mais efetiva na Administração Pública.

Enquanto não amadurecemos como sociedade, ou seja, que as pessoas frente a Administração Pública não evoluam em suas posturas profissionais e éticas, ainda precisaremos contar com o Poder Judiciário como garantidor de direitos sociais.

Do conjunto dos dados coletados e analisados, este estudo possibilitou que se traçasse algumas principais conclusões sobre o atual estado da aplicação da Lei de Acesso à Informação pelo Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo.

A primeira grande conclusão da pesquisa é que as decisões favoráveis são maioria dentre os casos analisados. Essa constatação é interessante na medida em que sugere um alto nível de receptividade do Judiciário em relação à interpretação e julgamento dos dispositivos da Lei de Acesso à Informação.

Uma segunda descoberta relevante diz respeito à questão do interesse público, que foi bastante citado nas decisões dos magistrados nos casos analisados. Apesar deste fato não se relacionar diretamente à existência de decisões positivas, trata-se de um princípio basilar que deve ser levado em consideração em todas as análises sobre acesso à informação, especialmente no que se refere à sua convivência com outros direitos fundamentais.

Ao se considerar o interesse público no direito à informação, o Poder Judiciário aprofunda o debate relativo ao acesso à informação e contribui para derrubar a cultura de sigilo que constantemente serve de argumento para a negativa de acesso à informação.

A partir destas conclusões é necessário reforçar que o Poder Judiciário se debruce sobre as questões fundamentais que ainda clamam por avanços, a fim de fortalecer ainda mais este que é um importantíssimo instrumento de controle social e participação democrática. Apesar do resultado majoritariamente positivo dos entendimentos no Judiciário sobre a Lei de Acesso à Informação, avanços ainda podem ser realizados em relação aos debates sobre os princípios básicos que dão sustentação a esta lei. O interesse público, enquanto um destes princípios, deve balizar as discussões sobre o acesso à informação em todos os seus aspectos. Um aprofundamento deste debate no Poder Judiciário pode, por um lado, garantir que as decisões positivas proferidas neste âmbito sejam efetivamente representativas do espírito da Lei de

Acesso à Informação e, por outro, também auxiliar no avanço da incorporação de uma maior transparência no Poder Judiciário enquanto conjunto de órgãos públicos sujeito às determinações desta lei.

Como ponto crítico da atuação do Poder Judiciário, em relação às ações que analisei, observo as ações patrocinadas pelo Ministério Público, em relação à falta de implementação da Lei de Acesso à Informação, ou mesmo a insuficiência de informações nos Portais de Transparência. Os magistrados, ao analisar as ações, manifestam-se no sentido da dificuldade na implementação, ou, ainda, que o Portal está implementado. Claro que é importante analisar cada caso, e em relação à Administração Pública, utilizar o “Primado da realidade”. Mas, nos dias atuais, implementar um Portal de Transparência é fácil e de baixo custo. Publicar as informações também não demonstra maior complexidade, uma vez que as informações já se encontram disponíveis nas bases de dados da Administração Pública. Portanto, usar a justificativa de custo elevado e alta complexidade para atender a Lei de Acesso à Informação, ou mesmo implementar ações de maior interação com o cidadão, não se mostram adequadas.

Uma ressalva que faço é que a atribuição deveria estar a cargo dos Tribunais de Contas, ou seja, que esses deveriam ter como ponto de controle os critérios de não-aderência de *compliance* e governança, e não como um simples apontamento no relatório. A Administração Pública, hoje, que não tiver um Portal de Transparência efetivo e com acessibilidade ampla para a população, deveria ser ponto de rejeição da Auditoria.

O estudo merece ser aprofundado, mas atingiu o objetivo de demonstrar que o Poder Judiciário atua como um garantidor de princípio basilar para a construção de um *Accountability* básico, que é o direito à informação. Ao impor derrotas a Administração Pública, que insiste em descumprir preceito legal, o Poder Judiciário sinaliza que o caminho para a Administração Pública é construir um diálogo com a sociedade. Demonstra que é um caminho sem volta o direito ao controle social por parte da população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANASTASIA, Fatima; MELO, Carlos Ranulfo e SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e representação política na América do Sul*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. São Paulo: Fundação Editora da UNESP, 2004.

BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 2016, 130 p.

BRASIL. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011*. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm). Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000*. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2000. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm). Acesso em: 6 out. 2020.

BRASIL. *Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009*. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar no 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF: Presidência da República, 2009. Disponível em: [www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm). Acesso em: 6 out. 2020.

CAMPOS, Anna Maria. P. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro: editora da Fundação Getúlio Vargas, v. 24, n. 2, fev./abr. 1990.

MAINWARING, Scott. Introduction: Democratic Accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. *Democratic Accountability in Latin America*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2003.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de Direito Administrativo*. 14. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. *Curso de direito administrativo*. 22. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. *Journal of Democracy*, v. 9, n. 3, jul. 1998.

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER,

Andreas; DIAMOND; Larry Diamond; PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

PITKIN, Hannah Fenichel. *The Concept of Representation*. Berkley: University of California Press, 1972.

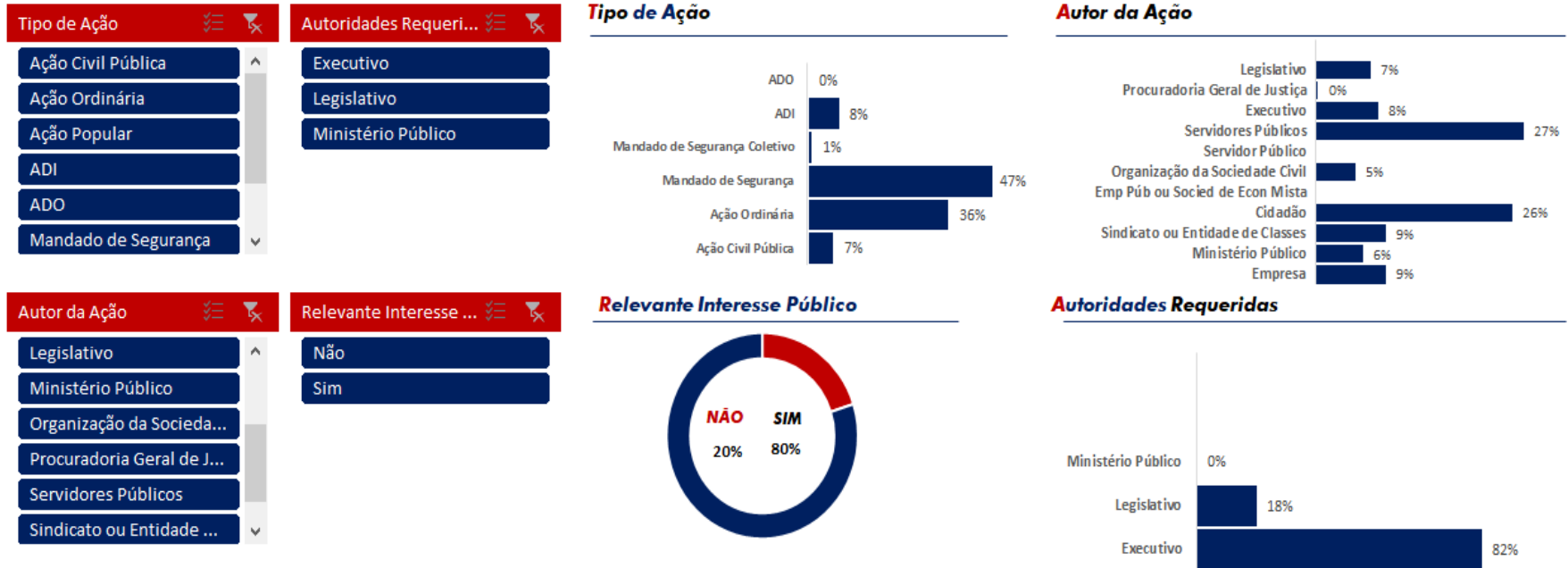
SADEK, Maria Tereza. Cidadania e Ministério Público. In: SADEK, Maria Tereza (org.). *Justiça e Cidadania no Brasil*. São Paulo: Editora Sumaré/Idesp, 2000.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIERO, Daniel. *Curso de Direito Constitucional*. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Diamond and PLATTNER, Marc F. (eds). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder; Londres: Lynne Rienner Publishers, 1999.

## ANEXO A – Quadro Geral

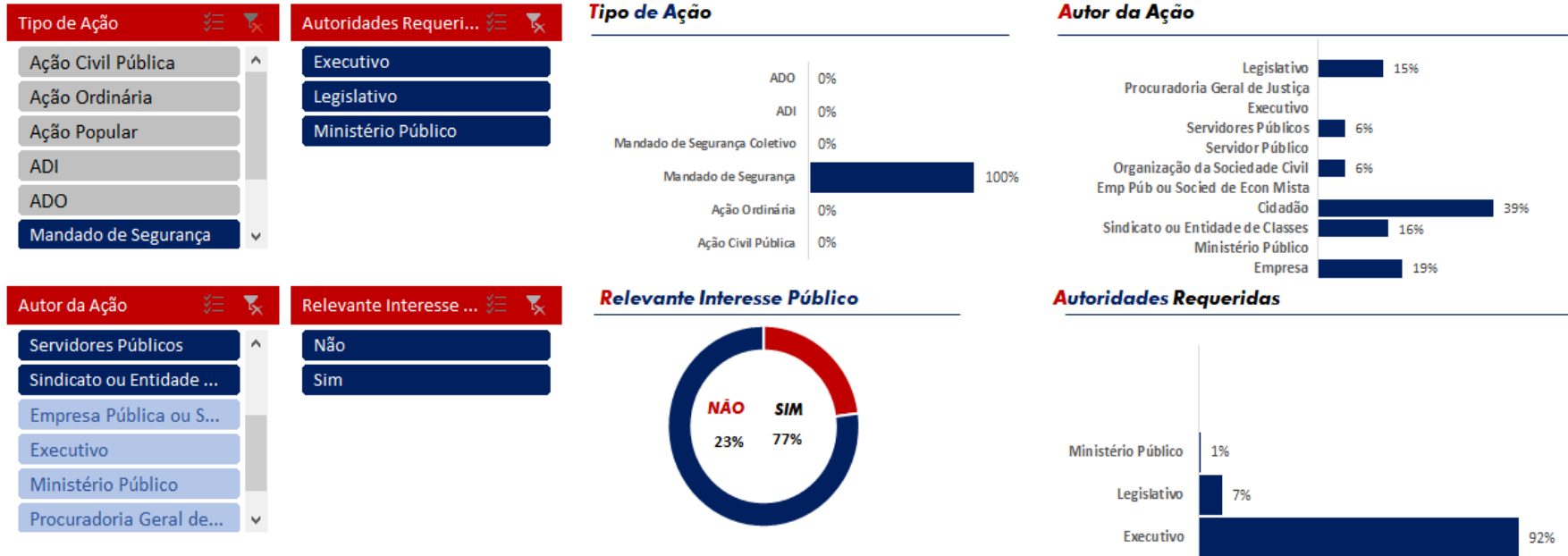
### PAINEL - JULGADOS SOBRE A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



Autor: Marco Soares

## ANEXO B – Mandado de Segurança

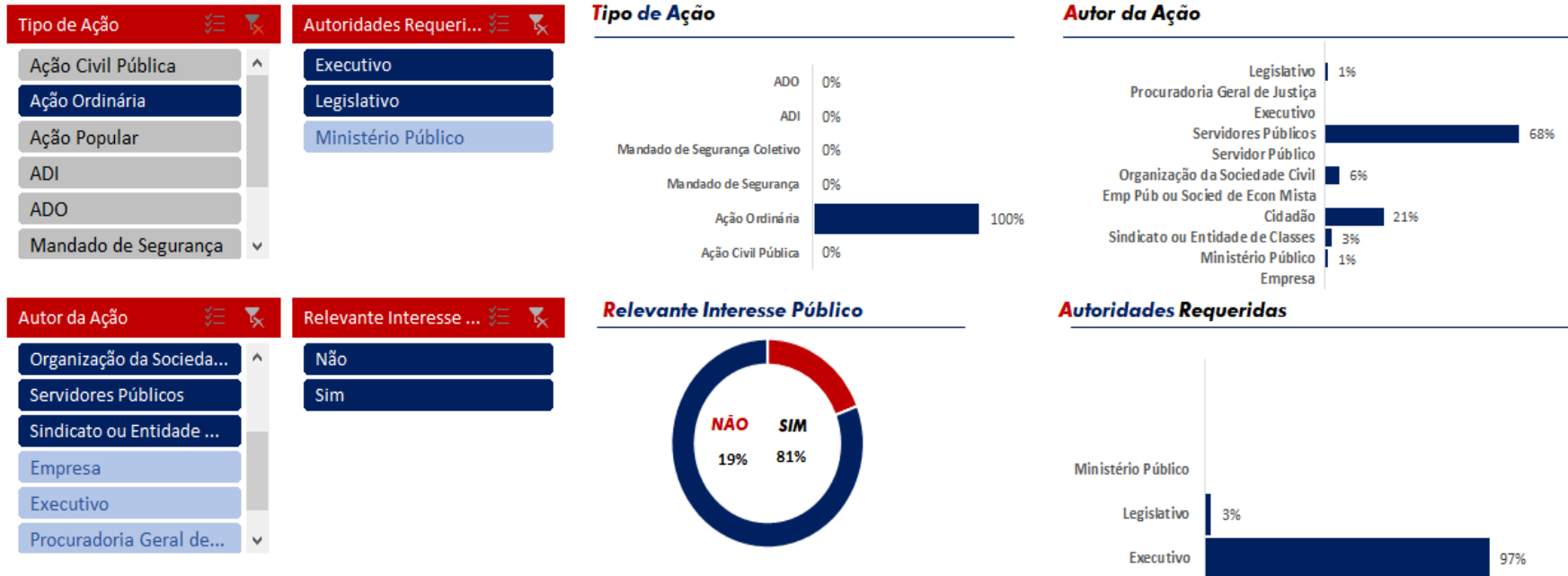
## PAINEL - JULGADOS SOBRE A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



Autor: Marco Soares

## ANEXO C – Ação ordinária

## PAINEL - JULGADOS SOBRE A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO

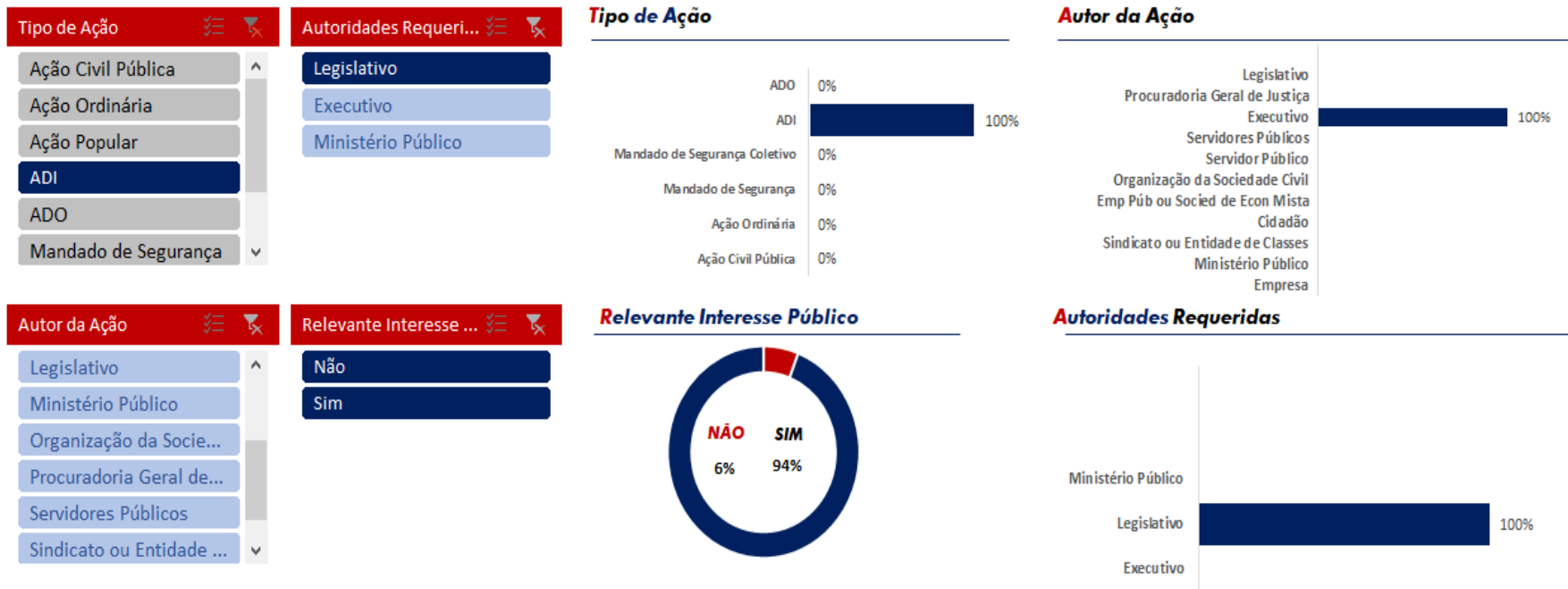


Autor: Marco Soares



## ANEXO D – Ação Direta de Inconstitucionalidade

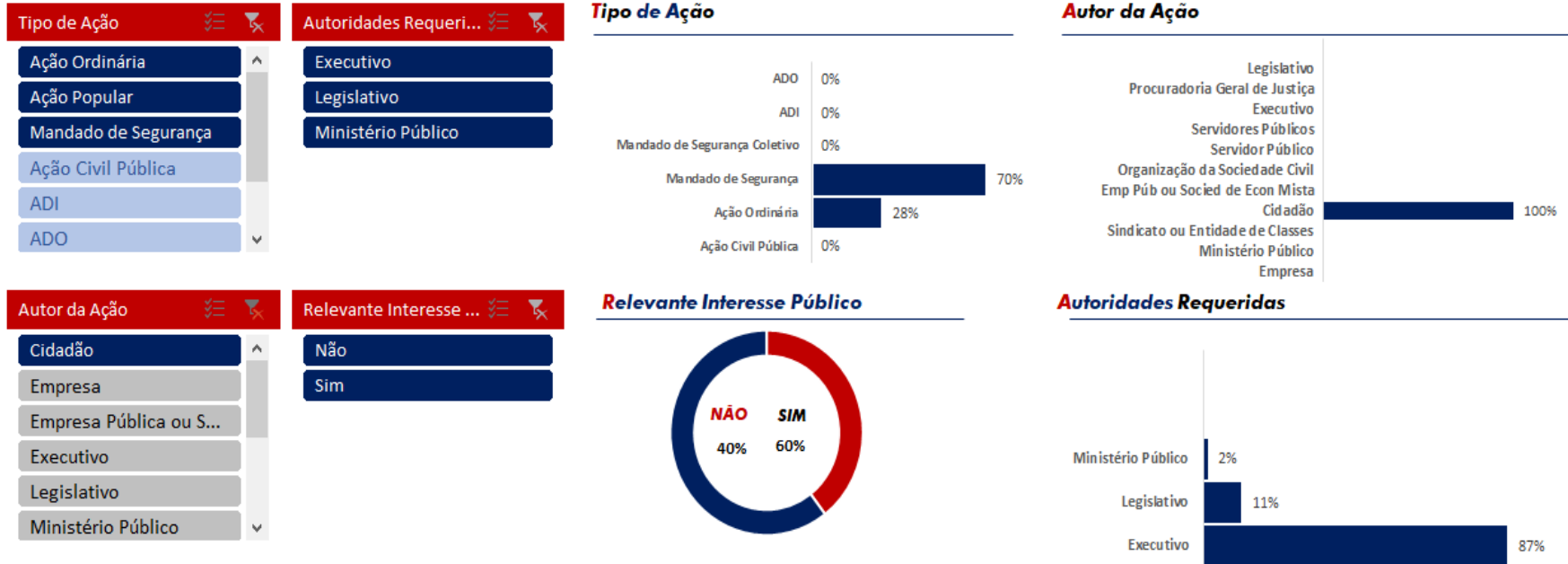
### PAINEL - JULGADOS SOBRE A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



Autor: Marco Soares

## ANEXO E - Cidadão

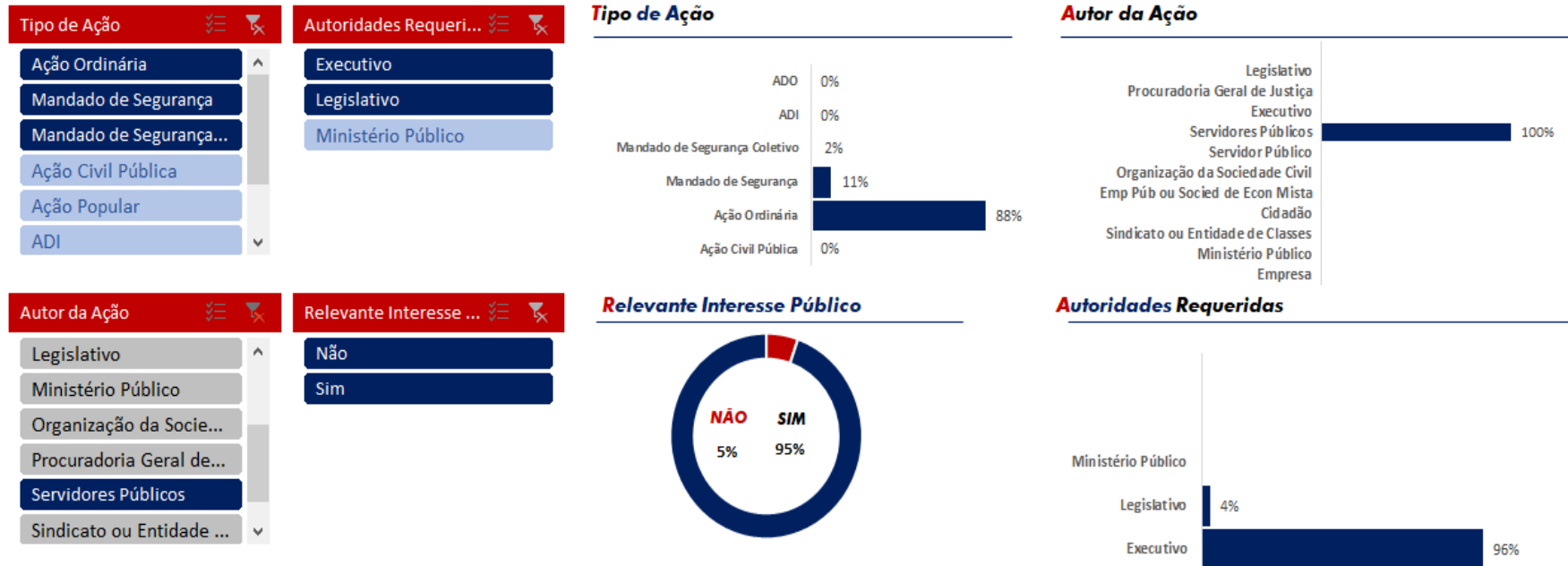
### PAINEL - JULGADOS SOBRE A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



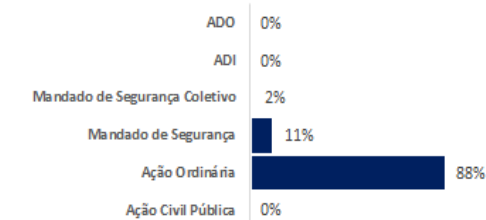
Autor: Marco Soares

## ANEXO F – Servidores públicos

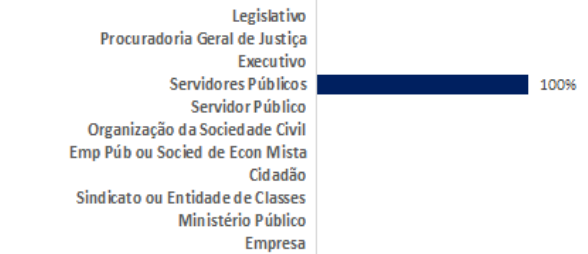
## PAINEL - JULGADOS SOBRE A LEI DE ACESSO A INFORMAÇÃO NAS CÂMARAS DE DIREITO PÚBLICO DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DE SÃO PAULO



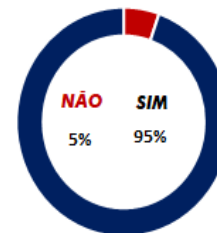
## Tipo de Ação



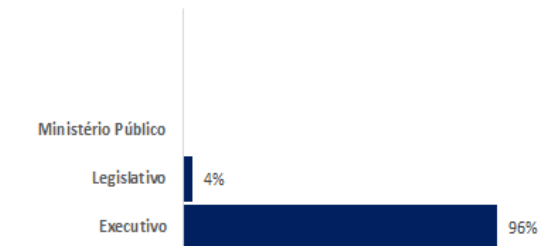
## Autor da Ação



## Relevante Interesse Público



## Autoridades Requeridas



Autor: Marco Soares

## TERMO DE AUTENTICIDADE DO TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO

Eu, **Marco Roberto Soares**

Aluno(a), regularmente matriculado(a), no Curso de Direito, na disciplina do TCC da 10ª etapa, matrícula nº **41580060**, Período **Noturno**, Turma **R**,

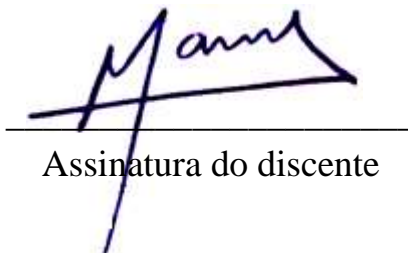
tendo realizado o TCC com o título: “**ACCOUNTABILITY NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA: O JUDICIÁRIO COMO GARANTIDOR DO DIREITO AO CONTROLE SOCIAL**”

sob a orientação do(a) professor(a): **Ricardo Cunha Chimenti**

declaro para os devidos fins que tenho pleno conhecimento das regras metodológicas para confecção do Trabalho de Conclusão de Curso (TCC), informando que o realizei sem plágio de obras literárias ou a utilização de qualquer meio irregular.

Declaro ainda que, estou ciente que caso sejam detectadas irregularidades referentes às citações das fontes e/ou desrespeito às normas técnicas próprias relativas aos direitos autorais de obras utilizadas na confecção do trabalho, serão aplicáveis as sanções legais de natureza civil, penal e administrativa, além da reprovação automática, impedindo a conclusão do curso.

São Paulo, 13 de Novembro de 2020.

  
Assinatura do discente