

ano 21 – n. 86 | outubro/dezembro – 2021

Belo Horizonte | p. 1-284 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v21i86

A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional

www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

**A&C – ADMINISTRATIVE &
CONSTITUTIONAL LAW REVIEW**

FORUM

A246 A&C : Revista de Direito Administrativo &
Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar.
2003) .- Belo Horizonte: Fórum, 2003-

Trimestral
ISSN impresso 1516-3210
ISSN digital 1984-4182

Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada
pela Editora Juruá em Curitiba

1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional.
I. Fórum.

CDD: 342
CDU: 342.9

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira

Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A2 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2017, a revista foi classificada no estrato A2 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

A A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, é um periódico científico promovido pelo Instituto de Direito Romeu Felipe Bacellar com o apoio do Instituto Paraense de Direito Administrativo (IPDA).

Foco, Escopo e Público-Alvo

Foi fundada em 1999, teve seus primeiros 10 números editorados pela Juruá Editora, e desde o número 11 até os dias atuais é editorada e publicada pela Editora Fórum, tanto em versão impressa quanto em versão digital, sediada na BID – Biblioteca Digital Fórum. Tem como principal objetivo a divulgação de pesquisas sobre temas atuais na área do Direito Administrativo e Constitucional, voltada ao público de pesquisadores da área jurídica, de graduação e pós-graduação, e aos profissionais do Direito.

Linha Editorial

A linha editorial da A&C – *Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, estabelecida pelo seu Conselho Editorial composto por renomados juristas brasileiros e estrangeiros, está voltada às pesquisas desenvolvidas na área de Direito Constitucional e de Direito Administrativo, com foco na questão da efetividade dos seus institutos não só no Brasil como no Direito comparado, enfatizando o campo de interseção entre Administração Pública e Constituição e a análise crítica das inovações em matéria de Direito Público, notadamente na América Latina e países europeus de cultura latina.

Cobertura Temática

A cobertura temática da revista, de acordo com a classificação do CNPq, abrange as seguintes áreas:

- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Teoria do Direito (6.01.01.00-8) / Especialidade: Teoria do Estado (6.01.01.03-2).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Constitucional (6.01.02.05-5).
- Grande área: Ciências Sociais Aplicadas (6.00.00.00-7) / Área: Direito (6.01.00.00-1) / Subárea: Direito Público (6.01.02.00-4) / Especialidade: Direito Administrativo (6.01.02.06-3).

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

- Web of Science (ESCI)
- Ulrich's Periodicals Directory
- Latindex
- Directory of Research Journals Indexing
- Universal Impact Factor
- CrossRef
- Google Scholar
- RVBI (Rede Virtual de Bibliotecas – Congresso Nacional)
- Library of Congress (Biblioteca do Congresso dos EUA)
- MIAR - Information Matrix for the Analysis of Journals
- WorldCat
- BASE - Bielefeld Academic Search Engine
- REDIB - Red Iberoamericana de Innovación y Conocimiento Científico
- ERIHPLUS - European Reference Index for the Humanities and the Social Sciences
- EZB - Electronic Journals Library
- CiteFactor
- Diadorim

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

A publicação dos artigos submete-se ao procedimento *double blind peer review*. Após uma primeira avaliação realizada pelos Editores Acadêmicos responsáveis quanto à adequação do artigo à linha editorial e às normas de publicação da revista, os trabalhos são remetidos sem identificação de autoria a dois pareceristas *ad hoc* portadores de título de Doutor, todos eles exógenos à Instituição e ao Estado do Paraná. Os pareceristas são sempre Professores Doutores afiliados a renomadas instituições de ensino superior nacionais e estrangeiras.

O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira

The apparent social control within the scope of Brazilian Public Administration

Luciana Kellen Santos Pereira Guedes*

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil)
lucianakellenguedes@hotmail.com

Edimur Ferreira de Faria**

Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Brasil)
edimurfaria@hotmail.com

Recebido/Received: 21.04.2020/April 21st, 2020

Aprovado/Approved: 19.11.2021/November 19th, 2021

Resumo: Com esta pesquisa objetiva-se mostrar a inexistência de um controle social efetivo no Brasil e revelar que o controle social instituído no ordenamento jurídico brasileiro a partir da Constituição de 1988 é apenas aparente, em face da ausência de instrumentos necessários ou de estímulo à democracia participativa. Inicia-se com uma noção histórica do controle social e a implementação da democracia participativa na Constituição de 1988. Aponta-se o papel do controle social e analisam-se os institutos jurídicos à disposição da sociedade para fiscalizar as atividades dos entes estatais. Segue-se mostrando que, na verdade, esses institutos normativos dão apenas uma “aparência” de direito ao exercício do controle social. Identificam-se a ausência de instrumentos de fomento e de facilitação do controle social e a inexistência de proteção à população como fenômenos que obstaculizam o exercício de controle social efetivo. Esses mecanismos são necessários e inerentes ao controle social, sem os quais tornam sem força os enunciados que deles emanam. Ao final, defende-se a atuação

Como citar este artigo/*How to cite this article:* GUEDES, Luciana Kellen Santos Pereira; FARIA, Edimur Ferreira de. O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 249-274, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1353.

* Doutoranda em Desenvolvimento e Políticas Públicas pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte-MG, Brasil). Mestre em Direito Público pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Promotora de Justiça do Estado de Minas Gerais. *E-mail:* lucianakellenguedes@hotmail.com

** Professor da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (Belo Horizonte-MG, Brasil). Professor na Faculdade Mineira de Direito, na Graduação e no Programa de Pós-Graduação em Direito. Doutor e Mestre em Direito Administrativo pela Universidade Federal de Minas Gerais. *E-mail:* edimurfaria@hotmail.com

efetiva do Estado na emissão de leis e atos infralegais, seja para a concretização de enunciados normativos existentes, seja para a introdução, no sistema jurídico brasileiro, de mecanismos novos de fortalecimento do controle social. O método de trabalho é o hipotético-dedutivo, e as investigações jurídico-interpretativa e jurídico-comparativa realizadas são eminentemente teóricas. O estudo teórico realizado está amparado por pesquisa bibliográfica, documental e visita a sítios institucionais, tendo como referencial teórico o filósofo Jacques Derrida, responsável pela introdução do estilo desconstrutivista. Os resultados apontam que o controle social do ordenamento jurídico brasileiro retrata uma democracia participativa aparente, voltada para atender aos interesses dos poderes político e econômico dominantes.

Palavras-chave: Controle social. Divulgação de dados. Denunciante de interesse público. Ação popular. Democracia participativa.

Abstract: The study presents aimed to show the inexistence of effective social control in Brazil and to reveal that the social control instituted in the Brazilian legal system since the 1988 Constitution is only apparent in the absence of the necessary or incentive instruments to participatory democracy. It begins with a historical notion of social control and the implementation of participatory democracy in the Constitution of 1988. It points out the role of social control and analyzes the legal institutes available to society to supervise the activities of state entities. It continues to show that, in fact, these normative instruments only give a “appearance” of the right to the exercise of social control. It identifies the lack of promotion and facilitation of social control and the lack of protection of the population as phenomena that obstruct the exercise of effective social control. It establishes these mechanisms as necessary and inherent in social control, without which make powerless the statements that emanate. In the end, it is defended the effective action of the State in the issuance of laws and infralegais acts, either for the concretization of existing normative statements or for the introduction in the Brazilian legal system of new mechanisms to strengthen social control. The study adopted is hypothetical-deductive, and the investigations of the legal-interpretative and juridical-comparative types carried out are eminently theoretical. The theoretical study is based on bibliographical and documentary research and visits to institutional sites, having as theoretical reference the work Force of Law of the philosopher Jacques Derrida, responsible for introducing the deconstructivist style. The results show that the social control of the Brazilian legal system portrays an apparent participatory democracy, aimed at serving the interests of the dominant political and economic powers.

Keywords: Social control. Disclosure of data. Whistleblower. Qui tam action. Participatory democracy.

Sumário: 1 Introdução – 2 Noção histórica do controle social e o controle social na Constituição de 1988 – 3 O papel do controle social e sua desconstrução – 4 Fortalecimento do controle social: o agir do Estado se impõe – 5 Conclusão – Referências

1 Introdução

A democracia participativa é elemento essencial do Estado Democrático de Direito e está prevista, enfaticamente, na Constituição da República de 1988. A democracia participativa resulta na disponibilização à população de instrumentos normatizados de âmbito constitucional e infraconstitucional e na forma de participação popular no processo de política pública. Nesta, a população contribui na elaboração, implementação e fiscalização da política pública, enquanto naquela exerce o controle das atividades dos entes estatais, fiscalizando suas ações e buscando a correção de desvios e a responsabilização dos agentes. A democracia participativa está, assim, fortemente correlacionada com o controle social das atividades administrativas.

O controle social contribui para a correção das ações estatais na implementação de políticas públicas voltadas para atender ao interesse coletivo e, conseqüentemente, a alocação adequada dos recursos públicos e o fortalecimento do Estado Social. São escassos, no entanto, os estudos abordando a eficácia do controle social ou os problemas envolvendo a temática, o que, de certa forma, vela o que está por trás do reconhecimento “aparente” desse direito. Daí a importância de estudar esse fenômeno. Com efeito, o objetivo com a pesquisa é mostrar quais fatores poderiam dar maior força ao controle social no País, tornando-o, realmente, efetivo, além de revelar o porquê da necessidade de existir apenas um aparente controle social no ordenamento jurídico brasileiro.

O trabalho se articula em torno do seguinte problema: por que a democracia instituída no ordenamento jurídico brasileiro com a promulgação da Constituição da República de 1988 concedeu à população apenas um aparente controle social? Formulam-se como hipóteses: primeira, a ausência de mecanismos de fomento e facilitação do controle social e de proteção da população, visando a uma democracia participativa realmente eficiente, que seja profícua na prevenção, no enfrentamento à corrupção e na promoção da integridade, além de papel fundamental na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas retirarem a força dos enunciados normativos; segunda, o aparente controle social é necessário para a fundação e a legitimação dos poderes políticos e econômicos dominantes.

Adotou-se a vertente jurídico-sociológica porque foi analisado o direito como variável dependente da sociedade e as noções de eficiência e efetividade das relações direito/sociedade. A legislação analisada, uma vez contrastada com as relações de direito/força e direito/poder, revela as motivações da instituição de controle social aparente no ordenamento jurídico pátrio. O método de trabalho é o hipotético-dedutivo, e as investigações jurídico-interpretativa e jurídico-comparativa realizadas foram eminentemente teóricas, baseadas na doutrina, na legislação e em visita a sítios institucionais, tendo como referencial a obra *Força de lei*, do filósofo Jacques Derrida, responsável pela introdução do estilo desconstrutivista.

2 Noção histórica do controle social e o controle social na Constituição de 1988

Com o surgimento do Estado Democrático de Direito, que abrange os aspectos da participação popular e da justiça material, a atividade administrativa passou a desempenhar função socializadora e a adquirir força normativa, tendo como objetivo a realização dos direitos constitucionais econômicos e sociais. A Constituição da

República¹ define os rumos do agir político-estatal indicando o que deve ser feito, deixando para o governo determinar apenas como fazê-lo. A Administração Pública subordina-se não somente às leis, mas também aos termos constitucionais, obedecendo aos princípios constitucionais. A participação popular tornou-se elemento obrigatório nas decisões e no controle na Administração Pública, surgindo o controle social dos entes estatais.

Nessa concepção, continuam sendo assegurados aos indivíduos os direitos de primeira e de segunda dimensão dos direitos fundamentais, a limitação do poder estatal, o respeito às liberdades fundamentais do indivíduo e a consagração dos direitos econômicos da sociedade e dos direitos sociais. A eles foram acrescentados o elemento da democracia participativa e a incumbência ao Estado quanto à realização de políticas públicas, programas, projetos e objetivos sociais, visando possibilitar maior exercício em relação à defesa e à efetivação dos direitos fundamentais.

Com efeito, o controle social na Administração Pública nasce com o Estado Democrático de Direito. O controle social consiste na fiscalização que o cidadão exerce sobre as ações do Estado, com o objetivo de corrigir atos administrativos lesivos a direitos individuais ou coletivos e apurar a responsabilidade do agente ou contribuir na elaboração, implementação e fiscalização de políticas públicas. O controle social é a expressão da soberania popular que permite a participação da comunidade na vida pública. O controle social é um dos meios de controle da Administração Pública, ao lado do autocontrole, do controle pelo Legislativo com o auxílio do Tribunal de Contas, do controle pelo Ministério Público e do controle pelo Judiciário. Esses órgãos independentes, integrantes da organização do Estado, exercem, obviamente, controle externo da Administração Pública.

O autocontrole é o controle interno da Administração Pública decorrente do poder hierárquico propriamente, consistente na fiscalização e no controle que os órgãos superiores exercem sobre os inferiores ou de sua superioridade sobre o ente controlado e o exercido desse controle sobre as entidades públicas vinculadas.² Cabe ao Tribunal de Contas o exercício, conforme se extrai do art. 71 da Constituição de 1988, das funções fiscalizadora, corretiva, opinativa, sancionadora, jurisdicional, informativa e de ouvidoria.³ O Poder Constituinte originário de 1988 incumbiu ao Ministério Público a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis, promovendo sua proteção por meio

¹ BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com Emendas constitucionais de revisão. *Diário Oficial da União*, Brasília: [Senado Federal], 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

² FARIA, Edimur Ferreira de. Controle da administração pública. In: FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015, p. 618.

³ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 116.

de inquérito civil e a ação civil pública (CF, art. 127, *caput*, e art. 129, III). Em face do princípio da inafastabilidade das decisões judiciais, cabe ao Poder Judiciário a apreciação das demandas levadas a juízo (CF, art. 5º, XXXV).

É nesse formato que surge, no Brasil, o controle social. A ordem constitucional erigida pela Constituição de 1988 (art. 1º, *caput*) adotou a forma de Estado Democrático de Direito. Atribuiu ao Estado a busca do interesse público e a promoção da justiça social, concedendo à população o papel de controle das atividades do Poder Público. São inúmeros os enunciados no texto constitucional nesse sentido. Não se olvida da normatização constitucional existente, relacionada ao controle realizado por órgãos internos e externos de cada Poder. Mas, considerando que o objeto deste estudo é o controle social das atividades da Administração Pública, somente ele será pesquisado.

O controle social consiste na fiscalização das ações do Estado pela sociedade. Essa modalidade de controle está prevista expressamente no texto constitucional (CF, art. 74, §2º). O princípio democrático foi adotado na Constituição de 1988 (art. 1º, parágrafo único). Esse preceito constitucional retrata a democracia representativa, que é exercida pelo direito de sufrágio, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos (CF, art. 14, *caput*). O voto é instrumento para o exercício desse direito político. O direito de sufrágio compreende a capacidade eleitoral ativa, consistente na alistabilidade (CF, art. 14, §§1º e 2º) e a capacidade eleitoral passiva, consistente na elegibilidade (CF, art. 14, §§3º e 9º).

O plebiscito, o referendo e a iniciativa popular são formas de exercício da democracia participativa (CF, art. 14, I, II e III). Os dois primeiros direitos políticos também são desempenhados pelo sufrágio universal, por meio do voto direto e secreto, com valor igual para todos, enquanto a iniciativa popular se dá nos termos dos arts. 27, §4º, 29, XIII, e 61, §2º, todos da Constituição de 1988. Igualmente, são formas de desempenhar a democracia participativa: as reclamações relativas à prestação dos serviços públicos em geral e a avaliação periódica, externa e interna, da qualidade dos serviços; e as representações contra o exercício negligente ou abusivo de cargo, emprego ou função na Administração Pública (CF, art. 37, §3º, e incisos I e II). Todos esses enunciados normativos constitucionais são formas de participação direta do cidadão na vida pública.

A democracia participativa também pode ser exercida mediante ação popular, mandado de segurança coletivo, direito de petição, ação civil pública, conselhos, denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, audiências públicas e orçamento participativo. A alçada para corrigir desvios decorrentes de atos ilegais, inoportunos, inconvenientes ou constitucionalmente ilegítimos e impor sanções pertence aos órgãos estatais. O cidadão e a sociedade, no entanto, exercem papel

fundamental na fiscalização das ações do Estado, acarretando o procedimento de controle.

A participação popular que existia anteriormente no Brasil em época de regimes não ditatoriais restringia a participação popular na escolha de seus representantes e governantes. A democracia participativa tornou-se, com a Constituição de 1988, essência do Estado Democrático de Direito, dando espaço à cidadania política. Dispositivos da Constituição de 1988 “viabilizam a mais ampla participação da população no âmbito da Administração Pública, desde a participação no processo decisório de cunho político até a participação na gestão administrativa”.⁴ Schier e Melo afirmam também que “o direito de participação, em suas diversas acepções, constitui-se como direito fundamental, no atual contexto como um direito de 4ª geração, decorrente do princípio que consagra, no Brasil, o Estado Social e Democrático de Direito”.⁵

A democracia constituiu-se em pilar do Estado Democrático de Direito e a participação popular tornou-se forma de exercício da soberania popular. O controle social da Administração Pública é conceituado por Mourão, Ferreira e Piancastelli como “a participação da sociedade no acompanhamento da execução e avaliação dos resultados alcançados pelas políticas públicas implementadas, no tocante ao alcance de seus objetivos, processos executórios desenvolvidos e resultados, quantitativamente e qualitativamente considerados”.⁶

Tal é a importância desse momento histórico – que alça a participação da sociedade na vida pública brasileira –, que inúmeros administrativistas consideram esse marco – o controle social das atividades da Administração Pública – como a forma de controle mais eficaz. Nesse sentido, “a Constituição outorga ao particular determinados instrumentos de ação a serem utilizados com essa finalidade. É esse, provavelmente, o mais eficaz meio de controle da Administração Pública: o controle popular”.⁷ O controle social, portanto, torna-se a essência do Estado Democrático de Direito.

⁴ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, jul./set. 2017.

⁵ SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, jul./set. 2017, p. 133.

⁶ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da administração pública*, cit., p. 153.

⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000, p. 573.

3 O papel do controle social e sua desconstrução

Problemas quanto à efetivação do controle social no Brasil são visualizados por Bitencourt e Pase,⁸ que estabelecem a relação e os reflexos de uma democracia não amadurecida com entraves no controle social. Bitencourt e Beber afirmam que o “plexo de instrumentos que a cidadania ativa exige abarca duas faces da soberania popular, que são a participação e o controle social” e que “a participação social está localizada no cerne do controle social, por isso, o controle social pressupõe participação, mas a participação não pressupõe o controle”.⁹

O controle social, além de ser meio de participação da sociedade na construção de uma Administração Pública dialógica, é relevante meio de prevenção e enfrentamento da corrupção, da promoção da integridade, bem como tem papel fundamental de contribuição social na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas, visando ao desenvolvimento e à concretização dos direitos sociais. Abrem-se, assim, duas vertentes da indispensabilidade do controle social: uma voltada para a prevenção e o combate de ilegalidades praticadas por agentes públicos, cujas condutas se desviam do interesse coletivo; e outra direcionada à participação popular no processo de preparo, elaboração e implementação das políticas públicas.

O cidadão possui legitimidade para exercer o controle das atividades administrativas, seja de forma individual ou coletiva, seja direta ou indiretamente (por meio de pessoa jurídica ou por órgão desprovido de personalidade). Estão previstas na Constituição de 1988 ações específicas de controle social da Administração Pública, tais como: *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção, mandado de segurança individual, mandado de segurança coletivo, ação popular e direito de petição. O manejo da ação civil pública pela população possui previsão infraconstitucional.

Como garantia de direitos coletivos e difusos, existem o mandado de segurança coletivo, a ação popular e a ação civil pública, embora esta última não esteja prevista como garantia constitucional. Essas ações são instrumentos de provocação direta de controle jurisdicional de ato administrativo e constituem direitos de ação, corolário do princípio da inafastabilidade da jurisdição. O direito de petição e a denúncia ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público não possuem essa característica, mas

⁸ BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na efetivação do controle social da Administração Pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015.

⁹ BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2, p. 232-253, jul./dez. 2015, p. 251.

constituem uma garantia constitucional, útil também como instrumento de controle de ato emanado da Administração.

Existem, também, outros instrumentos de controle social previstos em legislações infraconstitucionais, como as audiências públicas, os conselhos e o orçamento participativo. As ações constitucionais de *habeas corpus*, *habeas data*, mandado de injunção e mandado de segurança individual são meios de controle jurisdicional de ato administrativo lesivo a direito individual e não serão, portanto, analisados, por não contribuírem para o propósito deste estudo.

O reconhecimento normativo do controle social e a constituição de instrumentos normativos dos quais a população se pode valer, no entanto, são insuficientes para se obter realmente a efetivação desse tipo de controle. A ausência de aparatos que fomentem e facilitem o controle social, bem como concedam proteção ao cidadão, transforma os enunciados normativos em letra morta, destituindo-os de sua força normativa. Esses mecanismos são fundamentais para que o controle social possa alcançar seus objetivos e a população possa desempenhar proficuamente sua cidadania, por meio da democracia participativa. Sem esses mecanismos, portanto, o controle social do Poder Público se torna inacessível, não obstante se conceda ao povo a participação na vida pública, normativizando essa “conquista”.

Com efeito, as normas relacionadas à participação popular e ao controle social são editadas para legitimar o exercício da autoridade dos interesses econômicos e políticos das forças dominantes da sociedade. Demonstração de que o direito está a serviço da força e de que o direito mantém com a força e o poder uma relação mais interna e mais complexa, assim como ao colocar força e direito juntos revela a lei como “um poder mascarado”.¹⁰ O povo é amarrado a um sistema jurídico elaborado para manter o *status quo* dos interesses políticos e econômicos, e, embora lhe seja dado um “poder popular” ou “controle social”, mecanismos de fomento e proteção não lhe são entregues para, de fato, efetivar esse poder, de modo que, quando necessário, possa opor-se às forças dominantes.

A aparência da participação popular na vida pública, além de fundar o direito, tem a utilidade de justificar o dever de obedecer, fazendo com que a validade da norma justifique o dever de obedecer ao uso da força, sem criar embaraço algum para a força ou força(s) dominante(s). “A justiça – no sentido do direito (*right or law*) – não estaria simplesmente a serviço de uma força ou de um poder social, por exemplo, econômico, político, ideológico, que existiria fora dela ou antes dela, e ao qual ela deveria se submeter ou se ajustar, segundo a utilidade”.¹¹ A aparência de justiça é necessária porque é esse instrumento conceitual (justiça) que serve

¹⁰ DERRIDA, Jacques. *Força de lei*. São Paulo: Martins Fontes, 2010, p. 23.

¹¹ DERRIDA, Jacques. *Força de lei*, cit, p. 24.

para diferenciar adequadamente direito de mera imposição. Assim, para obter o aspecto de justiça e dar legitimidade ao poder exercido pela(s) força(s) dominante(s) é reconhecido o controle social, com o objetivo de buscar a aceitação popular para se manter no poder, a despeito do custo e do prejuízo da população, por meio de imposição e arbítrio.

Transparência da gestão fiscal e orçamentária, divulgação de dados, denunciante de interesse público, proteção e fomento para autor de ação popular, estruturação das políticas públicas, que não podem ser tratadas de forma fragmentada, são aparatos que fomentam e facilitam o controle social e conferem proteção ao cidadão. O primeiro será tratado isoladamente e os outros, nas vertentes abertas do controle social: a voltada para o combate da ilegalidade e enfrentamento à corrupção e a direcionada ao processo de efetivação das políticas públicas.

3.1 Transparência na gestão fiscal e orçamentária

Elemento essencial para o exercício do controle social é a transparência. Sem transparência não há que se falar em controle social, em face da impossibilidade fática de exercer a cidadania política. Sem publicidade das atividades administrativas, irrealizável identificar os desvios e abusos praticados por agentes estatais, que frequentemente agem movidos por interesses individuais ou sectários. Sem acesso a informações, irrealizáveis se tornam, também, a participação e o controle social na preparação, elaboração e implementação de políticas públicas. Sem acesso aos gastos públicos e a forma como se dão esses gastos, portanto, impossível se torna o exercício do controle social.

A transparência funda-se no princípio constitucional da publicidade e no direito fundamental de acesso à informação. A Constituição de 1988 estabelece que “é assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional” (CF, art. 5º, XIV). Por seu turno, o texto constitucional determina: “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” (CF, art. 5º, XXXIII). Prevê, ainda, que a disciplina por lei do acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo (CF, art. 37, §3º, II), que também deverá abordar as formas de participação do usuário na Administração Pública direta e indireta. Destarte, a publicidade dos atos administrativos é preceito geral; o sigilo é exceção.

Do mesmo modo, a publicidade na vida pública é imposta nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição de 1988. O texto constitucional igualmente obriga os Municípios a prestar contas e a publicar seus balancetes nos prazos fixados em

lei (CF, art. 30, III), além de determinar ao Poder Executivo que publique, até trinta dias após o encerramento de cada bimestre, o relatório resumido da execução orçamentária (CF, art. 165, §3º).

Por imposição constitucional, a Administração Pública direta e indireta, das três esferas de governo, deve obediência ao princípio da publicidade e ao direito fundamental da sociedade de acesso a informação de interesse público. Com efeito, a Lei Complementar nº 101/2000, denominada “Lei de Responsabilidade Fiscal”, é componente central do controle social na Administração Pública, porque estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e determina a transparência e o planejamento como pressupostos da gestão fiscal, além de eleger instrumentos de transparência da gestão fiscal.¹²

A Lei de Responsabilidade Fiscal ordena, ainda, a ampla divulgação desses instrumentos, inclusive em meios eletrônicos de acesso público, além de inovar a ordem jurídica ao instituir o incentivo à participação popular e à realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos como forma de assegurar a transparência. Soma-se a isso, ainda, duas outras formas de assegurar a transparência: a liberação, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público para o amplo conhecimento e acompanhamento da sociedade; e a adoção de sistema integrado de administração financeira e controle. Além da transparência na gestão fiscal, outras questões amparadas nesse diploma legal que a reforçam são: escrituração e consolidação das contas, relatório resumido da execução orçamentária, relatório de gestão fiscal, prestação de contas e fiscalização da gestão fiscal.¹³

Por sua vez, a Lei nº 12.527/2011, denominada “Lei de Acesso à Informação”, que regulamenta o acesso a informações, instituiu algumas diretrizes para assegurar o direito fundamental de acesso à informação.¹⁴ Como se vê, o sistema jurídico brasileiro não carece de normas reconhecendo a importância da divulgação das informações e do acesso ao direito fundamental à informação.

Mendonça e Melo mostram a contradição vivenciada no Estado brasileiro quanto ao suposto aumento da transparência da política e da administração pública, de um lado, e, do outro lado, “a deturpação e corrupção cada vez mais corrente

¹² Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar n. 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

¹³ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da administração pública*, cit., p. 168-177.

¹⁴ Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

pelos gestores da coisa pública”.¹⁵ Sobre a importância do direito à informação e à transparência no campo do Direito Global, Staffen e Oliviero afirmam que “propiciam alternativas para os indivíduos (isto é, o homem), pessoas jurídicas, organizações não governamentais (...), confrontarem os episódios derivados dos fluxos de globalização, bem como transitarem além das fronteiras clássicas e territorializadas dos Estados”.¹⁶

Derrida lembra que “(...) não há direito que não implique nele mesmo, a possibilidade de ser *enforced*, aplicado pela força”.¹⁷ Mas a ausência de transparência na gestão fiscal e orçamentária estatal implica exatamente o oposto: a existência de um direito concedido à população destituído de força normativa. Irrelevante se torna a concessão à população de instrumentos jurídicos de enfrentamento à ilegalidade e de contribuição para a elaboração, a implementação e a fiscalização das políticas públicas, em face da ausência de mecanismos eficientes e acessíveis à linguagem da população para a obtenção de dados das atividades do Estado.

3.2 Controle social voltado para a prevenção e o enfrentamento da corrupção e as questões que envolvem o esvaziamento normativo desse tipo de controle

A corrupção “apresenta-se como um fator que contribui para a violação de direitos humanos, tendo em vista que aumenta os custos estatais e causa distorções no planejamento e aplicação de recursos financeiros destinados a políticas públicas prioritárias”.¹⁸ Além do Pacto Global da ONU, existem “diversos documentos internacionais visando compelir os Estados a controlarem a corrupção, tal como a Convenção de Mérida, da Organização das Nações Unidas (ONU), tratando-se, portanto, de normas *hard law*”. Blanchet e Marin afirmam também que, “como norma de *soft law*, destacam-se os Princípios Orientadores sobre Empresas e Direitos Humanos (UN Guiding Principles), aprovados pelo Conselho de Direitos

¹⁵ MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018, p. 249.

¹⁶ STAFFEN, Márcio Ricardo; OLIVIERO, Maurizio. Transparência enquanto pretensão jurídica global. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, jul./set. 2015, p. 88.

¹⁷ DERRIDA, Jacques. *Força de lei*, cit., p. 8.

¹⁸ BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018, p. 268.

Humanos das Nações Unidas, fruto de um trabalho de seis anos que tem como base os parâmetros ‘proteger, respeitar e reparar’”.¹⁹

A corrupção é um “problema global, cada vez mais evidente, sendo fundamental, para conhecê-la e compreender sua dinâmica, a investigação científica e o fortalecimento dos órgãos de controle estatais no intuito de reprimi-la e desestimulá-la, notadamente em razão dos altos custos sociais que causa”.²⁰ Blanchet e Marin asseveram que “a corrupção funciona muito mais como ‘areia’ do que como ‘graxa’ nas ‘engrenagens’ da economia”, além de apontar a “correlação negativa entre corrupção e crescimento, assim como há correlação negativa entre corrupção e a parcela do PIB revertida para investimentos públicos”. Os autores afirmam também ser “inegável que a corrupção, quando disseminada em diversos setores, provoca danos sociais e implica prejuízos ao desenvolvimento do indivíduo e à efetividade dos direitos fundamentais previstos na Constituição”.²¹

O controle das atividades da Administração Pública é regra obrigatória por envolver bens da sociedade.²² Se o setor privado tem o cuidado em propiciar a boa e eficiente gerência de seus negócios; “evitar o desperdício de recursos materiais, financeiros e humanos; aprimorar os meios de produção, comercialização, execução ou prestação” de seus serviços; tratando-se de atividades da Administração Pública esse controle é mandamental. “A Administração Pública é gestora de coisas alheias, coisas públicas”.²³

A ação popular é instrumento de que o cidadão pode se valer para efetivar o controle na Administração. É direito político, previsto no art. 5º, LXXIII, da Constituição de 1988 e constitui, também, forma de participação direta do cidadão na vida pública e de provocar o controle judicial de atos lesivos de direito coletivo. Procedente a ação, impõe-se a nulidade dos atos lesivos ao patrimônio das entidades públicas ou privadas subvencionadas pelo Poder Público, nos casos de incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos e desvio de finalidade, além da condenação dos responsáveis e beneficiários em

¹⁹ BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018, p. 269.

²⁰ BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018, p. 271.

²¹ BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoin Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018, p. 273.

²² FARIA, Edimur Ferreira de. Controle da administração pública..., cit., p. 617.

²³ FARIA, Edimur Ferreira de. Controle da administração pública..., cit., p. 617.

perdas e danos (Lei nº 4.717/65, arts. 2º e 11²⁴). Por isso, a natureza da ação popular é desconstitutiva-condenatória.

O mandado de segurança coletivo é espécie de ação constitucional exercida pela população por intermédio de entidades constituídas para representá-la. São legitimados para impetrar o *mandamus* coletivo: a) partido político com representação no Congresso Nacional; b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados (CF, art. 5º, LXX, *a* e *b*). Já a regulamentação da ação civil pública está insculpida na Lei nº 7.347/85, que disciplina ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.²⁵ É uma forma de a população exercer o controle do ato administrativo por intermédio de entidades constituídas para representá-la. O controle popular dá-se de forma indireta, uma vez que se faz por intermédio de associação constituída há pelo menos 1 (um) ano, nos termos da lei civil (Lei nº 7.347/85, art. 5º, V).

O direito de petição, por sua vez, tem suporte no mandamento constitucional, que assegura a todos, independentemente do pagamento de taxas, o direito de petição aos poderes públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder (CF, art. 5º, XXXIV, *a*). Petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas também podem ser apresentadas às Comissões do Congresso Nacional ou de suas Casas (CF, art. 58, §2º, IV). A origem do direito de petição remete à Idade Média, na Inglaterra, por meio do *Right of Petition*, “consolidando-se no *Bill of Right* de 1689, que permitiu aos súditos que dirigissem petições ao rei”.²⁶ tornando-se instrumento para a defesa dos direitos individuais ou interesses coletivos. Provoca o controle interno da Administração Pública, visando ao reexame do ato lesivo de direito individual ou coletivo. O direito de petição abarca qualquer pedido realizado pelo particular perante a Administração. São direitos de petição: os recursos administrativos, representações, reclamações, pedidos de reconsideração e revisão.

A Constituição de 1988 prevê, expressamente, a legitimidade de qualquer cidadão para denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União (CF, art. 74, §2º). A Lei da Transparência altera a Lei Complementar

²⁴ Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.717, 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jul. 1965. Republicada em 8 abr. 1974 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

²⁵ Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

²⁶ MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 197.

nº 101/2000, em seu art. 78-A, reforça essa legitimidade. Esses instrumentos jurídicos, entretanto, caem no vazio, em face da ausência de instrumentos que fomentem e/ou facilitem os processos de controle social e confirmam proteção à população. No direito estrangeiro, tais como no dos Estados Unidos da América, países europeus e Coreia do Sul, esses meios existem. São eles: proteção e recompensa ao denunciante de interesse público; proteção, incentivos financeiros e processuais ao autor da ação popular.

A proteção e a recompensa ao denunciante (*whistleblower*) de interesse público é medida essencial para estimular denúncias, de forma a facilitar os processos de detecção e investigação. A recompensa ao denunciante (*whistleblower*), que consiste em premiação ou retribuição em pecúnia pela denúncia realizada, tem por finalidade estimular o cidadão a levar ao órgão de controle informações sobre irregularidades e ilegalidades, provocando a intervenção de autoridades para corrigir atos da Administração lesivos a direito coletivo e responsabilizar os agentes cujas condutas afastaram-se do direito. Caso contrário, o cidadão não terá interesse em se reportar às autoridades competentes nos casos de lesões ao Erário.

Por oportuno, apresenta-se a distinção entre denunciante (*whistleblower*) e colaborador, popularmente, chamado de “delator”. Aquele, ao contrário deste, não cometeu ilícito penal ou civil, tampouco está nele envolvido. O “delator” ou colaborador – que recebe benefícios em sua pena e, portanto, está envolvido em ilícitos – possui previsão no ordenamento jurídico pátrio (Lei nº 12.850/2013, art. 3º, I, e arts. 4º ao 7º²⁷). Já, em relação ao denunciante de interesse público, não há qualquer alusão no ordenamento jurídico pátrio. Assim, denunciante de interesse público e delator ou colaborador são institutos bem diferentes.

Nos Estados Unidos, a proteção e a recompensa ao denunciante estão previstas no direito americano desde o século XIX. São institutos contidos no *False Claim Act* (FCA), editado em 1863, que concede incentivos processuais e de natureza financeira e medidas de proteção para que o cidadão coopere na contenção da fraude contra o Erário.²⁸ Para tanto, o cidadão americano vale-se da *qui tam action*, instrumento similar à ação popular brasileira, por permitir que o particular, em nome do governo americano, pleiteie reparação de danos associados a fraudes. Em 1934, o *Securities and Exchange Act* criou a *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC), uma espécie de Comissão de Valores Mobiliários americana,

²⁷ Cf. BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/112850.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

²⁸ UNITED STATES OF AMERICA. The False Claims Act: a primer. (...): *Justice*, 14 dez. 2017. Disponível em: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

com a atribuição de fiscalizar o mercado financeiro e prevenir fraudes fiscais.²⁹ Os incentivos financeiros existentes, estimulando o cidadão a reportar ilegalidades às autoridades competentes foram reforçados em 1986, por meio do *Dodd Frank Act*, sob a fundamentação da importância da sociedade na apuração e na punição dos infratores.³⁰ Editada em 2002, “o *Sarbanes-Oxley Act* inovou ao estabelecer direitos e garantias a funcionários de empresas de capital aberto que forneçam indícios ou informações sobre fraudes ou colaborem nas investigações”.³¹ Em 2010, entrou em vigência a *Dodd-Frank Wall Street Reform and Consumer Protection Act*, legislação que instituiu o sistema de denunciante de fraude à *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC).³² “(...) O *Federal WhistleBlower Protection Act11*, legislação revisada em 1989 e em 1994 e modificada em 2012 pelo *Whistleblower Protection Enhancement Act of 2012* (WPEA12), é destinado à proteção de funcionários públicos federais”, enquanto *The False Claims Act* (FAC) protege os denunciantes que não trabalham para o governo.³³

As leis americanas têm como objetivo implementar regulações e formas de expor fraudes no sistema financeiro e outras áreas do governo antes que elas causem grandes danos. O denunciante tem a possibilidade de realizar a denúncia mediante o preenchimento de um questionário *on-line*, revelando ao órgão de controle informações sigilosas sobre irregularidades.³⁴ A premiação americana consiste no pagamento ao denunciante (*whistleblower*) de 10% a 30% do total arrecadado de punições à empresa.³⁵ Desde o início do programa de denúncias da agência em 2011, a *U.S. Securities and Exchange Commission* (SEC) pagou mais de \$300 milhões de dólares a denunciante, tendo recuperado em igual período mais de \$2 bilhões em recursos financeiros.³⁶ Os institutos da proteção e recompensa do

²⁹ U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). *What we do*. [s.l.]: SEC, 10 jun. 2013. Disponível em: <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³⁰ ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. *Revista de Doutrina do TRF4*, Porto Alegre, n. 65, 30 abr. 2015. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/aperfeicoamento-do-sistema-de-justica/whistleblower-participacao-da-sociedade-civil-na-luta-contra-a-corrupcao-e-a-fraude>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³¹ OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*. Brasília: Senado Federal, maio 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td175>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³² U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). *What we do*, cit., 2013.

³³ OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*, cit., 2015.

³⁴ ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude..., cit., 2015.

³⁵ UNITED STATES OF AMERICA. *The False Claims Act: a primer*. [...]: *Justice*, 14 dez. 2017. Disponível em: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf. Acesso em 10 mar. 2020.

³⁶ U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). *Whistleblower awards over \$300.000 million for tips resulting in enforcement actions*. [s.l.]: SEC, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://www.sec.gov/page/whistleblower-100million>. Acesso em: 10 mar. 2020.

denunciante (*whistleblower*) estão intrinsecamente ligados ao direito americano. É uma forma de compensação dos prejuízos morais e financeiros sofridos após a denúncia.³⁷

Na Europa e nos Estados Unidos, o *whistleblower* constitui importante ferramenta no combate à corrupção e à lavagem de dinheiro. Schultz e Harutyunyan asseveram que os Estados Unidos são verdadeiros exportadores de legislação *whistleblowing*, influenciando não somente agências internacionais, como Banco Mundial, Organização de Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e a Organização dos Estados Americanos, bem como legislações nacionais em outros países, sendo ainda objeto de debates em renomadas conferências sobre corrupção em todo o mundo e em democracia pós-comunistas emergentes.³⁸

“A legislação *whistleblowing* cria um instituto de política criminal para a descoberta de atos ilícitos. A ideia básica é transformar cidadãos em informantes (denunciantes) em favor do Estado”.³⁹ O *whistleblower* pode ser servidor que trabalhe em organizações públicas ou privadas, ou particulares que, ao tomarem conhecimento de atos de corrupção ou de fraudes, reportam voluntariamente à autoridade competente informações relevantes. O *whistleblower*, nos Estados Unidos, recebe apoio financeiro, psicológico, legal e social de organizações não governamentais.⁴⁰ A proteção é fornecida diante de qualquer denúncia de interesse público, não se restringindo apenas ao relato de corrupção.

Segundo Schultz e Harutyunyan, as leis *whistleblowing* americanas, no geral, contemplam três tipos de situação: 1) a corrupção governamental, em que particulares ou servidores públicos, por meio de fraudes, desviam recursos públicos ou favoritismo político – por exemplo, estão presentes as questões envolvendo o suborno, o uso indevido de fundos, a manutenção de livros impróprios e, mais genericamente, a fraude; 2) a corrupção que ocorre no setor privado ou entre organizações não governamentais (NGOS); 3) a decorrente do abuso político por parte do governo, em que o cidadão efetua a denúncia como um esforço para erradicá-lo.⁴¹

Reunidos em Cannes, em 2011, os líderes do G20 decidiram apoiar as melhores práticas e princípios orientadores para a legislação de proteção do *whistleblower*, elaborados pelo OCDE, como referência para promulgar e revisar

³⁷ OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*, cit., 2015.

³⁸ SCHULTZ, David; HARUTYUNYAN, Khachik. Combating corruption: the development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *Science Direct*, 5 dez. 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667415000141>. Acesso em: 10 mar. 2020.

³⁹ OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*, cit., 2015.

⁴⁰ OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*, cit., 2015.

⁴¹ SCHULTZ, David; HARUTYUNYAN, Khachik. Combating corruption..., cit., 2015.

regras de proteção ao *whistleblower*, incluindo proteção de denunciante do setor público.⁴² A Transparência Internacional, por sua vez, traçou diretrizes para a edição ou melhorias de legislações *whistleblowing*, definindo proteção adequada ao *whistleblower*, âmbito de aplicação e princípios orientadores do instituto, procedimento de divulgação, forma de recompensa e participação.⁴³

A proteção do denunciante (*whistleblower*) de interesse público possui guarida no mandamento constitucional que resguarda o sigilo de fonte (CF, art. 5º, XIV), entretanto, não há regulamentação dessa matéria, de forma a tornar expressa a proteção e a recompensa do notificante de interesse público.⁴⁴ Mecanismos de proteção ao denunciante impedindo a retaliação e preservando sua identidade são necessários e devem ser instituídos. Essa medida é objeto do Projeto de Lei nº 4.850/2016. A Estratégia Nacional de Combate à Corrupção e à Lavagem de Dinheiro (Enccla),⁴⁵ instituída em 2003 no Brasil, sob a coordenação do Ministério da Justiça e Segurança Pública, editou, com o propósito de incentivar a denúncia com a possibilidade de premiação caso sejam recuperados recursos nos processos investigativos, a Ação nº 4, uma das diretrizes dessa entidade que dispõe: “Elaborar diagnóstico e proposição de aprimoramento do sistema brasileiro de proteção e incentivo ao denunciante e *whistleblower*”. Essa medida chegou a ser acrescentada no Projeto de Lei nº 4.850/2016, atualmente Projeto de Lei nº 3.855/2019, mas foi retirada em votação na Câmara dos Deputados.⁴⁶

Essa proteção e esses incentivos financeiros, no direito americano, não se restringem ao denunciante de interesse público, ao cidadão que reporta às autoridades competentes ilegalidades ou irregularidades lesivas de direito coletivo. Com mais razão ainda, foram originariamente concebidos para amparar e estimular o autor da ação popular (*qui tam action*), que também recebe incentivos processuais no enfrentamento de fraudes praticadas contra o Erário americano. A ausência dos

⁴² G20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN. *Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*. [s.l.]: OECD, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁴³ INTERNATIONAL principles for whistleblower legislation. *Transparencia Internacional*, 5 nov. 2013. Disponível em: https://www.transparencia.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁴⁴ BRASIL. Ministério Público Federal. *As dez medidas*. Brasília: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, 10 dez. 2017. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁴⁵ BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. *Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: ações de 2016*. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 dez. 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-de-2016>. Acesso em: 10 mar. 2020.

⁴⁶ BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 3.855/2019. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 10 mar. 2020.

incentivos processuais, financeiros e de proteção, como ocorre na legislação pátria, torna a lei que regulamenta a ação popular letra morta. Não é por acaso que, a despeito de sua existência no ordenamento jurídico desde 1965, essa espécie de ação é praticamente inexistente nos tribunais brasileiros.

Não há na Lei nº 4.717/1965 dispositivo algum prevendo incentivo à participação popular. Procedente a ação, cabe ao autor da ação popular, tão somente, o ressarcimento do que despendeu em custas processuais e honorários de advogado pela propositura da ação. Não há “qualquer compensação pelo trabalho do autor popular de coleta de dados, pelos riscos da apuração, pelos riscos do processo judicial”.⁴⁷ Discorrendo sobre o tema, impactantes são as revelações de Rocha sobre o que se demanda do autor de uma ação popular, ainda que exitosa ela seja: 1) um preparo que exige esforço pessoal e recursos financeiros, o que lhe causa ônus pessoal inicial dessa medida; 2) as possibilidades de retaliação, ameaças, exposição pessoal e de familiares a riscos à integridade física e moral; 3) o risco de deterioração das condições de emprego, com probabilidade de demissão, de discriminação, perda de funções, perda de oportunidades de possíveis promoções, imposição de transferências ou “promoções” para locais não desejados; 4) riscos de ver contaminada sua imagem profissional no mercado de trabalho.⁴⁸ Afinal, são sujeitos passivos da ação popular: as pessoas públicas ou privadas e os entes federativos, entidades da Administração Pública indireta, serviços sociais autônomos, quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos, além das autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissão, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo (Lei nº 7.417/65, art. 1º e 6º).

Prossegue o autor revelando, ainda, que, após todo o custo inicial consistente na preparação da ação, instruindo-a com laudos e contratação de advogados, caso a ação seja julgada procedente, o que o autor obterá será o ressarcimento das custas do processo, “o ressarcimento do que despendeu. Não sobrarão ao autor e ao seu advogado nada além da remuneração por um trabalho, trabalho esse difícil, estressante e perigoso, em decorrência da natureza da causa”.⁴⁹ Por isso, visando incentivar o cidadão a se tornar autor da ação popular, faz-se essencial o estabelecimento desses institutos no ordenamento jurídico brasileiro, como forma de permitir e disponibilizar ao cidadão, após o conhecimento da fraude ou da ilicitude, mecanismos para participar efetivamente do processo apuratório das ilegalidades e irregularidades lesivas ao erário.

⁴⁷ ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude, cit., 2015.

⁴⁸ ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude, cit., 2015.

⁴⁹ ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude, cit., 2015.

Esses mecanismos existentes no direito estrangeiro fazem diferença ao tornar os países que os adotam mais transparentes, fomentam e facilitam o processo de controle social e dão proteção à população que os maneja, sendo profícuos na promoção da integridade.

3.3 Controle social no direcionamento da participação popular no processo de políticas públicas e as questões que envolvem o esvaziamento normativo desse tipo de controle

A audiência pública, os conselhos e o orçamento participativo são importantes formas de expressão da democracia participativa porque conferem à população participação na elaboração, implementação e fiscalização das políticas públicas. A audiência pública ou consulta pública é forma de participação popular que torna o cidadão mais próximo do processo de decisão sobre a coisa pública. A audiência é meramente condicionante do processo decisório, mas não vincula a decisão do agente estatal.

Os Conselhos são organismos despersonalizados e canais de participação popular na vida pública. Existem em todos os entes federativos e constituem importante canal de participação popular. Os Conselhos estabelecem um vínculo entre o governo e a sociedade, aproximando a população das políticas públicas, de forma a tornar efetivas suas implementações. Com atribuições de fiscalizar, deliberar e realizar consultoria, a sociedade participa da formulação, implementação e fiscalização das políticas públicas decididas e realizadas pelo Poder Público. Incumbe aos Conselhos gestores a fiscalização, a execução e a avaliação dos resultados das políticas públicas realizadas. Compete aos Conselhos gestores de políticas públicas complementar a fiscalização exercida pelos órgãos de controle interno. Assim, os Conselhos são instâncias de consulta, monitoramento e debate e instrumentos de participação e controle social na formulação e acompanhamento da pauta pública. Sobre a importância desse instrumento no exercício do controle social Mourão, Ferreira e Piancastelliressaltam sua identificação pela Controladoria-Geral da União como instâncias de exercício da cidadania e de espaço aberto para a participação popular na gestão pública.⁵⁰

O orçamento participativo foi introduzido no Brasil, inicialmente, no âmbito de vários governos municipais (Porto Alegre, Belo Horizonte, etc.), sendo sua observância obrigatória na gestão da coisa pública, aproximando a sociedade das decisões da

⁵⁰ MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da administração pública*, cit., p. 162.

Administração Pública. Há uma participação da comunidade no poder de decidir o orçamento público, embora o administrador não fique vinculado à decisão popular. A despeito de a Constituição de 1988 ter reservado ao chefe do Executivo a iniciativa das leis orçamentárias, algumas legislações infraconstitucionais prescreveram essa forma de participação popular. A referência mais próxima de orçamento participativo no texto constitucional são os enunciados contidos nos incisos XII e XIII do art. 29 da Constituição da República.

O envolvimento da sociedade com a gestão pública fortalece a cidadania e serve de elemento contributivo para a adequação da elaboração e a implementação de políticas públicas. Esses instrumentos de participação e controle popular, entretanto, para serem eficazes necessitam de dados primários, atuais, acessíveis e abertos. Os dados devem ser, ainda, exatos, relevantes e ter conectividade entre si. Eles são imprescindíveis aos processos de investigações exercidos por parte da população, porque oportunizam análise ampla, precisa e coesa sobre a qual a população efetivamente poderá participar da vida pública.

É preciso que a população tenha acesso e identifique quais são as atividades, os resultados parciais, os propósitos e os fins de cada política pública, a fim de averiguar a coerência e a aptidão de cada um dos elementos da política pública de alcançar o elemento que vai sucedê-lo. A disponibilização dos dados é essencial, também, para a população averiguar se os agentes públicos se prepararam e seguiram todos os procedimentos necessários para a tomada de decisão. Esses deveres lhes são impostos em face da alocação de recursos públicos. Somente por meio da disponibilização dos dados será possível aferir se a decisão adotada pelo agente público é a melhor possível naquela situação.

Outra questão problemática gira em torno da assertiva do controle de execução do orçamento como instrumento de controle de políticas públicas e de implementação de direitos sociais. Conforme aduz Amauri Feres Saad, esse é um ponto enigmático pelas seguintes razões: primeira, uma política pública é muito mais ampla do que a peça do orçamento público.⁵¹ Existe um âmbito normativo alheio ao orçamento que integrará a política pública, porque esta é um ser ontologicamente distinto dos demais atos que a integram; segunda, algumas atividades estatais de dada política pública não constarão do orçamento porque não tratam de disponibilização de recursos públicos; terceira, a técnica orçamentária impede a correta análise de uma política pública, por, frequentemente, encontrar-se fragmentada no orçamento-programa, uma parte em programas de investimento, outra em programas de manutenção, além de ser impossível delimitar quanto daquela despesa é destinado a determinada política pública.

⁵¹ SAAD, Amauri Feres. *Regime jurídico das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 69-75.

Os recursos públicos são insuficientes para todas as demandas assumidas pelo Estado brasileiro e, por meio de políticas públicas adequadas, cujas contribuições podem advir de controle social efetivo, seriam mais bem alocados. É notória a quantidade de programas adotados pelos entes estatais inadequados, economicamente inviáveis, ineficientes, resultando, em todas essas situações, no escoamento de recursos públicos para o “ralo”. Para a concretização dos direitos sociais e o desenvolvimento do País – objetivos do Estado Democrático de Direito –, são necessárias políticas públicas adequadas, eficientes e econômicas.

Sem a disponibilização dos dados e as características que lhe são inerentes, portanto, bem como da delimitação da política pública, com a exposição de todos os elementos que a envolvem e a divulgação dessas informações à população, ocorre o esvaziamento normativo do controle social da política pública, transformando os enunciados que tratam da matéria em lei sem força normativa.

4 Fortalecimento do controle social: o agir do Estado se impõe

As atividades do Estado podem se dar por ordens legais, infralegais e contratuais. As ordens infralegais e contratuais, que são desprovidas de inovação na ordem jurídica, independem de participação das Casas legislativas. Nesse caso, o Executivo, por meio da Administração Pública, atua como mero cumpridor da lei. As ordens legais, como ensejam inovações na ordem jurídica, não somente dependem da participação do Legislativo no processo político, mas as tornam fundamental

Observe-se, assim, que a cultura da transparência, instituída pela Lei Complementar nº 101/2000 e pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), precisa ser concretizada. Esse propósito, cujos fins é a publicização e a transparência das ações do Estado, depende meramente de ordens infralegais, buscando a ampla divulgação dos dados públicos.

Não obstante o desenho e a implementação de um sistema de dados abertos sejam complexos e envolvam vários atores, e o sucesso no desenvolvimento do sistema dependa da participação dos interessados,⁵² o controle social efetivo depende, sem dúvida, dessa implementação. Sem dados ou sem acesso aos dados ou com acesso limitado aos dados, não é possível se falar em controle social, seja pela inexistência de algum controle social, nesse cenário, seja pela existência de controle social limitado. A adoção de sistema integrado de administração financeira e controle que mantenha conectividade entre os dados e uma linguagem acessível à população se impõe.

⁵² PAIVA, Emília; FREITAS, Elton. Informações para as políticas públicas: o potencial do dataviva. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2017.

Os mecanismos de fomento e facilitação do controle social e proteção à população consistentes na proteção e recompensa ao denunciante de interesse público e proteção, incentivos financeiros e processuais ao autor da ação popular, como se referem a inovações na ordem jurídica, dependem de vontade do Executivo e do Legislativo para a criação de ordens legais nesse sentido.

A introdução e a concretização de todos esses mecanismos no sistema jurídico tornam-se imperativos para o Estado brasileiro, em face do compromisso constitucional assumido com a realização dos direitos sociais e com o desenvolvimento do País.

5 Conclusão

Os resultados apontaram que a ausência de instrumentos que fomentem e/ou facilitem os processos de controle social e confirmem proteção à população – tais como: transparência na gestão fiscal e orçamentária; proteção e recompensa ao denunciante de interesse público; proteção, incentivos financeiros e processuais ao autor da ação popular; inexistência de divulgação de dados primários, atuais, abertos e acessíveis ao público – é significativa e compromete o controle social porque tornam os enunciados normativos, que tratam do controle social das atividades da Administração Pública, lesivos de direito coletivo em leis sem força e dissociadas do direito. Constatou-se, também, que esse contexto está relacionado às relações de fundação e legitimação dos poderes econômicos e políticos dominantes. Assim, das duas hipóteses formuladas, confirmam-se ambas, constatando-se que se entrelaçam, são interdependentes.

A Constituição de 1988, além de estabelecer a democracia representativa, adota a forma de democracia participativa, que também se torna presente em vários outros mandamentos constitucionais. A democracia participativa torna-se elemento essencial no Estado Democrático de Direito porque a participação popular é ampliada, dando espaço à cidadania política, ou seja, permite que o cidadão participe da vida pública.

A participação popular constitui forma de exercício da soberania popular e pode ser exercida mediante: plebiscito, referendo, iniciativa popular, reclamações, representações. Também pode ser desempenhada por ação popular, mandado de segurança coletivo, direito de petição, ação civil pública, Conselhos, denúncias ao Tribunal de Contas e ao Ministério Público, audiências públicas e orçamento participativo. A correção de desvios decorrentes de atos ilegais, inoportunos e inconvenientes e a imposição de sanções são funções pertencentes aos órgãos estatais, mas o particular e a sociedade exercem papel fundamental na fiscalização das ações do Estado, provocando o procedimento de controle.

A realidade, entretanto, é outra, porque não se colocam à disposição da população instrumentos que fomentem e facilitem o controle social e protejam

essa população, que sejam profícuos não somente na prevenção e enfrentamento à corrupção e na promoção da integridade, como também no papel fundamental exercido pela população na formulação, implementação e fiscalização de políticas públicas visando ao desenvolvimento e à concretização dos direitos sociais. Assim, ausentes esses instrumentos necessários a viabilizar uma democracia participativa efetiva, o controle social do Poder Público se torna inacessível.

Com efeito, as normas relacionadas à democracia participativa, sobretudo ao controle social, são editadas para legitimar o exercício da autoridade dos interesses econômicos e políticos das forças dominantes da sociedade. A lei seria, assim, “um poder mascarado”, porque, não obstante disponibilizar à população instrumentos jurídicos de controle social, não colocam à disposição da população instrumentos de proteção, fomento e facilitação, sem os quais aqueles instrumentos perdem a força e passam a servir unicamente para manter o *status quo* dos interesses políticos e econômicos dominantes, a despeito de suas imposições ilegítimas e dos arbítrios.

Os instrumentos jurídicos normatizados caem no vazio diante da ausência de transparência na gestão fiscal e orçamentária; proteção e recompensa ao denunciante de interesse público; proteção, incentivos financeiros e processuais ao autor da ação popular; divulgação pelos entes públicos de dados primários, exatos, precisos, abertos, atuais, acessíveis, relevantes e que tenham conectividade entre si; a correta identificação da política pública distinta dos atos que a integram, com âmbito normativo alheio ao orçamento público.

Ausentes esses mecanismos de proteção, facilitação e fomento do controle social ocorre esvaziamento normativo do controle social, transformando os enunciados que tratam da matéria em lei sem força normativa. É necessário, portanto, que o Estado brasileiro fortaleça o controle social com a concretização e/ou introdução no sistema jurídico pátrio desses mecanismos, que fortalecem o controle social e contribuem para a correção dos desvios e a implementação de políticas públicas adequadas, eficientes, econômicas, necessárias à realização dos direitos sociais e ao desenvolvimento do País. Por isso, nesta pesquisa aponta-se a necessidade de edição de ordens legais para a criação daqueles institutos no ordenamento jurídico.

Referências

BITENCOURT, Caroline Müller; BEBER, Augusto Carlos de Menezes. O controle social a partir do modelo da gestão pública compartilhada: da insuficiência da representação parlamentar à atuação dos conselhos populares como espaços públicos de interação comunicativa. *Revista de Direito Econômico e Socioambiental*, Curitiba, v. 6, n. 2 p. 232-253, jul./dez. 2015, p. 251. Disponível em: <https://periodicos.pucpr.br/direitoeconomico/article/view/9792/14006>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BITENCOURT, Caroline Müller; PASE, Eduarda Simonetti. A necessária relação entre democracia e controle social: discutindo os possíveis reflexos de uma democracia “não amadurecida” na

efetivação do controle social da Administração Pública. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 2, n. 1, p. 293-311, jan./abr. 2015. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/43663/26575>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BLANCHET, Luiz Alberto; MARIN, Tâmera Padoim Marques. A corrupção como violação de direitos humanos e a necessária efetividade da Lei nº 12.846/13. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/930/788>. Acesso em: 21 nov. 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei nº 3.855/2019. Estabelece medidas contra a corrupção e demais crimes contra o patrimônio público e combate o enriquecimento ilícito de agentes públicos. *Câmara dos Deputados*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2080604>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Constituição (1988). Constituição da República Federativa do Brasil, 1988. Texto constitucional de 5 de outubro de 1988, com Emendas constitucionais de revisão. *Diário Oficial da União*, Brasília: [Senado Federal]. 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Ministério da Justiça e Segurança Pública. Estratégia nacional de combate à corrupção e à lavagem de dinheiro: ações de 2016. *Diário Oficial da União*, Brasília, 10 dez. 2017. Disponível em: <http://www.justica.gov.br/sua-protecao/lavagem-de-dinheiro/enccla/acoes-enccla/acoes-de-2016>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Ministério Público Federal. *As dez medidas*. Brasília: 5ª Câmara de Coordenação e Revisão, 10 dez. 2017. Disponível em: <http://www.dezmedidas.mpf.mp.br/apresentacao/conheca-as-medidas>. Acesso em: 10 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 maio 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 18 nov. 2011. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei n. 12.850, de 2 de agosto de 2013. Define organização criminosa e dispõe sobre a investigação criminal (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 ago. 2013. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12850.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 4.717, 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. *Diário Oficial da União*, Brasília, 5 jul. 1965. Republicada em 8 abr. 1974 Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

BRASIL. Presidência da República. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente (...). *Diário Oficial da União*, Brasília, 25 jul. 1985. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm. Acesso em: 7 mar. 2020.

DERRIDA, Jacques. *Força de lei*. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito administrativo*. 12. ed. São Paulo: Atlas, 2000.

FARIA, Edimur Ferreira de. Controle da administração pública. In: FARIA, Edimur Ferreira de. *Curso de direito administrativo positivo*. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

G20 ANTI-CORRUPTION ACTION PLAN. *Protection of whistleblowers: study on whistleblower protection frameworks, compendium of best practices and guiding principles for legislation*. [S.l.]: OECD, 2011. Disponível em: <https://www.oecd.org/g20/topics/anti-corruption/48972967.pdf>. Acesso em: 10 mar. 2020.

INTERNATIONAL principles for whistleblower legislation. *Transparency Internacional*, 5 nov. 2013. Disponível em: https://www.transparency.org/whatwedo/publication/international_principles_for_whistleblower_legislation. Acesso em: 10 mar. 2020.

MENDONÇA, Crystianne; MELO, Luiz Carlos Figueira. Dever fundamental de publicidade administrativa: uma análise sob a transparência pública na gestão estatal e a efetividade da participação popular nas ações da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 18, n. 71, jan./mar. 2018., p. 249. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/828/787>. Acesso em: 21 nov. 2021.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 33. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

MOURÃO, Licurgo; FERREIRA, Diogo Ribeiro; PIANCASTELLI, Sílvia Motta. *Controle democrático da administração pública*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

OLIVEIRA, Juliana Magalhães Fernandes. *A urgência de uma legislação whistleblowing no Brasil*. Brasília: Senado Federal, maio 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td175>. Acesso em: 10 mar. 2020.

PAIVA, Emília; FREITAS, Elton. Informações para as políticas públicas: o potencial do dataviva. In: MENDES, Gilmar; PAIVA, Paulo (Org.). *Políticas públicas no Brasil*. São Paulo: Saraiva, 2017.

ROCHA, Márcio Antônio. A participação da sociedade civil na luta contra a corrupção e a fraude: uma visão do sistema jurídico americano focada nos instrumentos da ação judicial *qui tam action* e dos programas de *whistleblower*. *Revista de Doutrina do TRF4*, Porto Alegre, n. 65, 30 abr. 2015. Disponível em: <http://enccla.camara.leg.br/biblioteca/artigos/aperfeicoamento-do-sistema-de-justica/whistleblower-participacao-da-sociedade-civil-na-luta-contr-a-corrupcao-e-a-fraude>. Acesso em: 10 mar. 2020.

SAAD, Amauri Feres. *Regime jurídico das políticas públicas*. São Paulo: Malheiros, 2016.

SCHIER, Adriana da Costa Ricardo; MELO, Juliane Andrea de Mendes Hey. O direito à participação popular como expressão do Estado Social e Democrático de Direito. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 17, n. 69, jul./set. 2017. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/825/679>. Acesso em: 21 nov. 2021.

SCHULTZ, David; HARUTYUNYAN, Khachik. Combating corruption: the development of whistleblowing laws in the United States, Europe, and Armenia. *Science Direct*, 5 dez. 2015. Disponível em: <http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S2351667415000141>. Acesso em: 10 mar. 2020.

STAFFEN, Márcio Ricardo; OLIVIERO, Maurizio. Transparência enquanto pretensão jurídica global. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 15, n. 61, jul./set. 2015., p. 88. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/23/367>. Acesso em: 21 nov. 2021.

U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). *What we do*. [S.l.]: SEC, 10 jun. 2013. Disponível em: <https://www.sec.gov/Article/whatwedo.html>. Acesso em: 10 mar. 2020.

U.S. SECURITIES AND EXCHANGE COMMISSION (SEC). *Whistleblower awards over \$ 300.000 million for tips resulting in enforcement actions*. [S.l.]: SEC, 23 ago. 2019. Disponível em: <https://www.sec.gov/page/whistleblower-100million>. Acesso em: 10 mar. 2020.

UNITED STATES OF AMERICA. The False Claims Act: a primer. (...): *Justice*, 14 dez. 2017. Disponível em: https://www.justice.gov/sites/default/files/civil/legacy/2011/04/22/C-FRAUDS_FCA_Primer.pdf. Acesso em: 10 mar. 2020.

Informação bibliográfica deste texto, conforme a NBR 6023:2018 da Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT):

GUEDES, Luciana Kellen Santos Pereira; FARIA, Edimur Ferreira de. O aparente controle social no âmbito da Administração Pública brasileira. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 21, n. 86, p. 249-274, out./dez. 2021. DOI: 10.21056/aec.v21i83.1353.
