Ouvidorias eleitorais: instrumentos de *accountability* e de responsividade da justiça eleitoral[1]

AYRTON BELARMINO DE MENDONÇA MORAES TEIXEIRA, RAFAEL ANTÔNIO COSTA E WILSON PEREIRA JUNIOR

Sobre o autor:

Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes Teixeira. *Bacharel em Direito pela UFRGS; Especialista em Direito Eleitoral pela UNIVALI e em Direito Tributário pelo IBET. Analista Judiciário do TRE-SC (2005-). Secretário-Executivo da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina (2015-2016 e 2019-). Assistente da Ouvidoria Regional Eleitoral de Santa Catarina (2018-2019); Coeditor Executivo da revista Resenha Eleitoral (2015-).*

Rafael Antônio Costa. *Bacharel em Direito pela FDJ. Especialista em Direito Constitucional pela Universidade Estácio de Sá. Especialista em Direito Eleitoral e Processo Eleitoral pelo Centro Universitário Claretiano. Mestrando em Direito pela Universidade Estadual de Londrina (UEL). Analista Judiciário do TRE-PR. Chefe do Cartório da 167ª ZE/PR. Professor do Curso Preparatório CEC (Curitiba).*

Wilson Pereira Junior. *Bacharel em Direito pela Faculdade de Direito de Joinville (FDJ). Especialista em Processo Civil pelo Instituto Brasileiro de Estudos Jurídicos (IBEJ). Juiz do Pleno do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Ouvidor Regional Eleitoral de Santa Catarina (2018-2019). 3º Secretário do Colégio de Ouvidores da Justiça Eleitoral - COJE (2018-2019). Diretor da Escola Judiciária Eleitoral de Santa Catarina (2019-). Advogado em Santa Catarina e Sócio do escritório Wilson & Wilson Advogados.*

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo geral investigar as bases constitucionais e legais para a construção de uma visão das ouvidorias eleitorais como instrumentos fomentadores da *accountability* em face da Justiça Eleitoral e da responsividade desse ramo especializado da Justiça, assentadas sobre os princípios estruturantes da dignidade humana, do Estado Democrático de direito, da cidadania e da soberania popular. Para tanto enfrenta três correspondentes objetivos específicos: (i) analisar a ressignificação do conceito publicidade dos atos administrativos, desde a conformação inaugural desse princípio com a Carta de 1988, passando-se pelo advento da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, consentâneos com a nova feição do direito administrativo, cujo princípio estruturante passa da supremacia do interesse público à dignidade da pessoa humana e, consequentemente, da soberania popular com respeito à minorias; (ii) analisar como a atuação normativamente imposta às ouvidorias, seja na sua feição passiva ou ativa, é consentânea com a concretização da cidadania informacional; (iii) analisar como a transparência, o acesso à informação e a atuação das ouvidorias – notadamente após o advento do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – fomentam o controle e a eficiência da gestão pública.

Palavras chave: Ouvidorias eleitorais. Participação popular. Controle Social. Accountability. Responsividade.

ABSTRACT

This article aims to investigate the constitutional and legal bases for the construction of a vision of electoral ombudsmen as instruments that foster accountability in the face of electoral justice and the responsiveness of this specialized branch of justice, based on the structuring principles of human dignity, democratic rule of law, citizenship and popular sovereignty. To this end, it has three corresponding specific objectives: (i) to analyze the resignification of the concept of publicity of administrative acts, since the inaugural conformation of this principle with the Charter of 1988, passing through the advent of the Transparency Law and the Access to Information Act, consistent with the new feature of administrative law, whose structuring principle ranges from the supremacy of the public interest to the dignity of the human person, and hence popular sovereignty with respect to minorities; (ii) to analyze how the action normatively imposed on the ombudsman, whether in its passive or active features, is consistent with the realization of informational citizenship; (iii) analyze how transparency, access to information and the performance of ombudsmen - notably after the advent of the Public Services User Defense Code - fosters the control and efficiency of public management.

Keywords: Electoral Ombudsman. Popular participation. Social control. Accountability. Responsiveness.

INTRODUÇÃO

O presente artigo relaciona os conceitos *accountability* e responsividade quanto ao serviço eleitoral, identificando nas ouvidorias eleitorais um instrumento de concretização de ambos e de fomento à participação popular. Para cumprir tal intento, necessário definir os conceitos ouvidoria, *accountability* e responsividade. Não obstante outras conexões possam ser construídas, em vista da eleição de determinado viés das concatenações lógico-semânticas, são aqui trazidos à baila e enfrentados, tais como direitos humanos, direitos fundamentais, direitos de liberdade, direitos políticos, Estado Democrático de Direito, democracia, poder, soberania popular, controle social, publicidade, transparência, acesso à informação, dignidade da pessoa humana, cidadania, cidadão, nacional e estrangeiro, administrado e Administração Pública, supremacia do interesse público, serviço público eleitoral, interessado e usuário. Como objetivo geral, pretende-se investigar as bases constitucionais e legais para a construção de uma visão das ouvidorias eleitorais como instrumentos fomentadores da *accountability* em face da Justiça Eleitoral e da responsividade desse ramo especializado da Justiça, assentadas sobre os princípios estruturantes da dignidade humana, do Estado Democrático de direito, da cidadania e da soberania popular. Alcançar este objetivo geral faz necessário tratar de três correspondentes objetivos específicos: (i) analisar a ressignificação do conceito *publicidade dos atos administrativos*, desde a conformação inaugural desse princípio com a Carta de 1988, passando-se pelo advento da Lei da Transparência e da Lei de Acesso à Informação, consentâneos com a nova feição do direito administrativo, cujo princípio estruturante passa da supremacia do interesse público à dignidade da pessoa humana e, consequentemente, da soberania popular com respeito às minorias; (ii) analisar como a atuação normativamente imposta às ouvidorias, seja na sua feição passiva ou ativa, é consentânea com a concretização da cidadania informacional; (iii) analisar como a transparência, o acesso à informação e a atuação das ouvidorias – notadamente após o advento do Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos – fomentam o controle e a eficiência da gestão pública. Na fase de investigação foi empregado o método dedutivo; na fase de tratamento de dados, o método histórico em conexão com o analítico; na de relato foi utilizado o método indutivo. A técnica que forneceu o suporte aos métodos foi a da pesquisa bibliográfica, notadamente a de caráter prescritivo (legal) e a de caráter descritivo (doutrinária).

1 PODER, SOBERANIA POPULAR, CIDADANIA E PARTICIPAÇÃO POPULAR

Uma vez que a *accountability* e a *responsividade* são corolárias da soberania popular, pode-se encetar nosso trabalho pelo conceito[2] *soberania popular*.

Nesse diapasão, Fernando de Castro FARIA assim se manifesta acerca dos direitos políticos e da soberania popular:

> *O termo "soberania popular" foi mencionado em nossa Constituição uma única vez, mais precisamente em seu art. 14, caput [...]:*
>
> *Entretanto, a regulamentação inclusa no capítulo "Dos Direitos Políticos", que se espraia pelos arts. 15 e 16 e está inserido no Título "Dos Direitos e Garantias Fundamentais", ocorre por força do disposto no seu art. 1o, parágrafo único, como visto antes , cabendo reforçar que: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição (Parágrafo único).* [3]

[1] O presente trabalho toma como base parcial pesquisa e enunciados: de COSTA, nos itens Controle social; Publicidade, transparência e acesso à informação; Serviço público eleitoral; *Accountability;* Responsividade; e Mídias sociais; de TEIXEIRA e BASTOS JUNIOR, Luiz Magno Pinto, em trabalho inédito, no item Poder, soberania popular, cidadania e participação popular; e de TEIXEIRA nos itens Publicidade, transparência e acesso à informação; O novo regime jurídico da Administração Pública; Ouvidorias e suas atuações passiva e ativa; Das ouvidorias do Judiciário e das ouvidorias eleitorais; Serviço público eleitoral. As considerações aqui constantes não configuram, no caso de PEREIRA JUNIOR e de TEIXEIRA posicionamento oficial do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina acerca dos temas versados. Publicado na 1ª edição da Revista do Colégio dos Ouvidores da Justiça Eleitoral (RECOJE) e no livro Direito eleitoral e ciência política, foi atualizado e revisado em 22 out. 2019.

[2] Eduardo Marcial Ferreira JARDIM *(Manual de direito financeiro e tributário, p. 5)* assevera que: sob o ponto de vista linguístico, o direito encontra-se edificado sobre conceitos e definições, no caso conceitos e definições de fisionomia jurídica. ORLANDO GOMES *(Introdução ao direito civil, p. 9.)* ensina que "o conceito é uma abstração, esquematizada para simplificar, que permite, pelo processo da generalização, as construções ou teorias". Já para Lourival VILANOVA *(As estruturas lógicas e o sistema de direito positivo, p. 46.*), "o conceito é a simples representação intelectual de um objeto, ou seja, é o mesmo que significação".
Conforme ensinamento de Aristóteles, invocado por Eduardo Marcial Ferreira JARDIM (Manual de direito financeiro e tributário, p. 5), "definir é exprimir a essência de uma coisa pelo seu gênero e diferença. A tarefa definitória, pois, consistiria na determinação do conteúdo do conceito, mediante a decomposição dos seus elementos constitutivos". Do exposto, tem-se que tomamos as expressões conceito e definição de conceito em aproximação à significação conferida por Cesar Luiz PASOLD *(Metodologia da pesquisa científica: teoria e prática, p. 27-56),* respectivamente, *a categoria e a conceito operacional.*

[3] *A perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular*, p. 31.

Mas debruçar-se sobre a soberania presume uma fala acerca de poder e de participação política, temas que passamos a tratar.

Para tanto, colacionamos apontamentos acerca da relação entre política e direito positivo, e do componente força (ou poder), numa interpretação de Carlos Miguel HERRERA acerca da doutrina Norberto Bobbio:

> *A noção de força aparece como um componente comum entre política e Direito, mas também central: numa acentuação remarcada (e considerada como um de seus principais aportes à teoria positivista do Direito), Bobbio considera a força não como um meio, mas como conteúdo da norma jurídica. [...] um ordenamento jurídico não é aquele que se compõe de normas jurídicas (nem ao menos definidas através da sanção), senão que são normas jurídicas aquelas que pertencem a um ordenamento coativo, o que equivale a dizer que se qualificam como jurídicas porque estão garantidas pelo poder do Estado. Nesse sentido, Bobbio afirmará que o Estado é a organização do poder coativo para a aplicação das normas.*[4]

De relevo colacionar a lição de Norberto BOBBIO de que o poder é conceito principal e comum da filosofia do direito e da ciência política, dando conta de que:

> *O conceito principal que os estudos jurídicos e políticos têm em comum é, em primeiro lugar, o conceito de poder. Tendo trabalhado com ambos por ter ensinado ora filosofia do direito, ora filosofia (ou ciência) política, tive de constatar com certa surpresa que os juristas e os politólogos usam o mesmo termo, "poder", do qual não podem abrir mão, embora ignorando-se completamente.*[5]

Dentre outras noções possíveis, pode-se entender o poder – **com esteio em José Jairo GOMES**[6] – como a capacidade de transformar a realidade. Aquilo que possui força para alterar o mundo sensível, seja por meio da força da persuasão ou da força meramente mecânica: o belo, a razão, a força moral (aqui como conceito aproximado à ética e não como força de vontade interior) ou a força física, por exemplo. O direito positivo, como instrumento de regulação de conduta e de pacificação social, utiliza-se tanto da força da razão quanto da "razão da força", haja vista o monopólio estatal do emprego da força, em substituição ao exercício privado do direito.

Com Carlos Miguel HERRERA, temos sua interpretação acerca da concepção de Bobbio relativamente ao tema, ao frisar que:

> *O viés funcionalista que Bobbio dará à sua concepção de Direito a partir dos anos 1970 – e que o levará a insistir incisivamente sobre as funções promocionais e as sanções positivas (a par de desenvolver em seus últimos estudos jurídicos problemáticas ligadas com os direitos humanos, a democracia e a paz) – não vai mudar essa perspectiva, provavelmente porque a nova direção teórica coincide com um trabalho predominante no campo da filosofia política a partir dos anos 1970. De qualquer forma, desde o momento em que o critério mais adequado para distinguir o poder político das outras formas e relações de poder passa pela distinção dos meios utilizados, a política passa a ser indissociável do Estado e, por conseguinte, do Direito. E, na esteira de Max Weber, Bobbio considera que o último meio que irá distinguir o poder político passa pelo uso da força.*[7]

E, quando se fala em Direito, não se está falando apenas no plano interno, mas também no direito internacional, não obstante as tensões entre sanções e a soberania dos entes de direito supranacional, o que só ressalta o tema que subjaz, qual seja o poder.

Por outra óptica, numa sociedade organizada, ou seja, com poder estatal, o poder se expressa politicamente, por meio da participação. E, considerando participação não necessariamente como expressão do poder para sujeitar outros, mas como opção para evitar ser objeto (pois em relações de poder – ou de luta política – o vácuo não persiste), Fernando Luiz Ximenes ROCHA assinala a seguinte lição de Norberto Bobbio:

> *A esse propósito é que Bobbio (2000, p. 490), ao analisar a teoria política da liberdade, aduz que o homem livre é aquele que não só possui uma esfera de atividade pessoal protegida de qualquer ingerência externa, mormente do poder estatal, mas também participa direta ou indiretamente da vida do Estado [...].*[8]

---

[4] *O Direito com a política, o nosso Bobbio*, p. 55-56.

[5] *Direito e poder*, p. 194.

[6] *Direito eleitoral*, p. 2: Por *poder*, compreende-se o fenômeno pelo qual um ente (pessoa ou grupo) determina, modifica ou influencia o comportamento de outrem. A dominação exercida sobre outrem propicia que projetos e objetivos sejam perseguidos e realizados. A maneira como sentimos, agimos e pensamos – tanto no plano individual quanto no coletivo – pode ser determinada pelo poder. (itálico no original)

[7] *O Direito com a política, o nosso Bobbio*, p. 51.

[8] *Norberto Bobbio e os direitos humanos*, p. 138.

Passamos a tratar da soberania popular no âmbito do direito interno nacional.

Conforme José Jairo GOMES, "[...] a soberania popular se revela no poder incontrastável de decidir. É ela que confere legitimidade ao exercício do poder estatal" [9].

É nesse diapasão que ZILIO cita José Afonso da Silva, para quem:

> *[...] a democracia "repousa sobre dois princípios fundamentais, ou primários, que lhe dão a essência conceitual: a) a da soberania popular, segundo o qual o povo é a única fonte de poder, que se exprime pela regra de que todo poder emana do povo; b) a participação, direta ou indireta, do povo no poder, para que que este seja efetiva expressão da vontade popular"* [10].

Soberania popular é ligada, portanto, à noção de participação política e, ainda, à ideia de *cidadania*. E, neste ponto, antes de tratarmos dos direitos políticos, que são corolários da cidadania, convidamos para estabelecer a qual espécie de cidadania estamos nos referindo, quando falamos da Carta de 1988 e de um estado signatário dos mais relevantes tratados internacionais sobre direitos humanos.

Relacionando democracia e participação política, assim se manifesta Fernando de Castro FARIA acerca dos direitos políticos, sob a óptica da cidadania:

> *A democracia, como forma de estado e de sociedade em que a ordem social (ou a vontade geral) é realizada pelo povo, requer identidade entre governantes e governados, o "governo do povo sobre o povo", conforme ensina Kelsen.*[11]
>
> *[...]*
>
> *Vale lembrar que a cidadania, segundo o senso comum, tem sido confundida, apenas, como o direito de votar e ser votado. Bem se sabe, todavia, que a cidadania vai muito além desse aspecto meramente representativo.*
>
> *A propósito, em estudo que homenageia Friedrich Müller, Ana Maria D'Ávila Lopes esclarece que:*
>
> *A concepção da cidadania, como participação política ativa e direta do indivíduo na vida da sua sociedade – e não apenas como exercício do direito político de eleger e ser eleito –, está ainda mais contundentemente declarada no inciso II do artigo 1o da Constituição Federal de 1988, onde a cidadania é prevista como um dos fundamentos dos Estado Democrático de Direito brasileiro. Sendo assim, o cidadão deixou de ser simples espectador para tornar-se o protagonista da construção da sua própria história.*
>
> *Importante lembrar também das propostas para a reconstrução do conceito de cidadania, elaboradas por Vera Regina Pereira de Andrade, que, em síntese, apregoa: a participação política, a pedagogia da cidadania com respeito aos direitos e deveres humanos, bem como as construções coletivas e plurais de classes, grupos e movimentos sociais (realização das diferenças e respeito às minorias) como forma de se repensar e aprimorar a cidadania, que, assim, deixa de ser uma categoria estática, que engloba unicamente os direitos políticos e é entendida apenas no plano individual.*[12]

Neste ponto, impende aludir ao artigo 1o da Carta pelo qual a República Federativa do Brasil, constituída em Estado Democrático de Direito, tem como fundamentos, dentre outros especificados no dispositivo, a cidadania e a dignidade da pessoa humana. No parágrafo único do referido artigo consta a cláusula da soberania popular (o titular do poder), dando conta de que "[t]odo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição".

Aproximando-se do Estado Democrático de Direito e de sua constituição pela cidadania, aponta Fernando de Castro FARIA, conforme já colacionado alhures[13], que:

> *[b]em por isso, Canotilho e Moreira, citados pelo professor Orides Mezzaroba, referem que o Estado Democrático de Direito deve ser concebido como um "Estado antropologicamente amigo". Equivale a dizer, explica Mezzaro-*

[9] *Direito eleitoral*, p. 54.
[10] *Direito eleitoral,* p. 125.
[11] *A perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular*, p. 13.
[12] *A perda de mandato eletivo: decisão judicial e soberania popular*, p. 15.
[13] COSTA, Rafael Antonio; TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes. *A (i)legitimidade ativa do eleitor para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo*, p. 88.

> *ba, a "um Estado respeitador da dignidade da pessoa humana (art. 1º, III, da CF) e empenhado em defender e garantir a cidadania (art. 1º, II, da CF), a vida, a liberdade, a igualdade, a segurança (art. 5º, caput, da CF) e, fundamentalmente, preocupado em construir uma sociedade livre, justa, solidária e sem qualquer tipo de preconceito (art. 3º, II e III, da CF)".*[14] *(negritos apostos)*

Uma cidadania em um Estado Democrático de Direito pauta-se pela dignidade da pessoa humana; um efetivo respeito dos direitos fundamentais, que só existem na *democracia*. Nesse sentido, Fernando Luiz Ximenes ROCHA expressa que:

> *[...] os princípios da cidadania e do respeito à dignidade da pessoa humana irmanados revelam que não há Estado Democrático de Direito sem direitos fundamentais, assim como não existem direitos fundamentais sem democracia; em que sejam assegurados não só os direitos civis e políticos guiados pelo princípio básico da liberdade, mas também os chamados direitos sociais, fundados no postulado da igualdade, sem os quais a dignidade da pessoa humana não passaria de mera retórica.*[15]

E cidadania é ligada aos direitos fundamentais.

No que se refere aos direitos políticos, Ruy Samuel ESPÍNDOLA prefere – ao invés de *capacidades eleitorais ativa e passiva* – as expressões *direitos políticos fundamentais de votar e ser votado*[16], por conferirem a devida densidade axiológica e normativa às referidas categorias, que "são a condição de protetividade de todos os demais direitos fundamentais (Néviton Guedes)"[17].

Não escapou à percepção de Benjamin CONSTANT [18] a noção dos direitos políticos como essenciais para manutenção dos direitos de liberdade. De sua parte, Martin Luther KING [19] perfilha a visão dos direitos políticos como garantia dos direitos fundamentais.

Feito o registro, adentramos ao âmbito dos direitos políticos, haja vista a relação com a cidadania, de acordo com advertência de ZILIO:

> *Como a cidadania atinge sua plenitude pelo exercício da soberania popular, inequívoco que a correta compreensão de cidadania importa, como antecedente lógico, em definir a exata extensão dos direitos políticos.*[20]

Cabe referenciar, antes, que os direitos políticos podem ser vistos sob a óptica do direito internacional ou dos direitos estatais: na primeira dimensão, os direitos políticos são relacionados aos direitos humanos; no segundo plano, aos direitos fundamentais.

Fernando Luiz Ximenes ROCHA assim esmiúça a distinção direitos humanos e direitos fundamentais:

> *[...] o termo "direitos fundamentais" [é] empregado para aqueles direitos do homem reconhecidos e positivados no Estatuto Político de um determinado Estado, enquanto a expressão "direitos humanos" diz respeito àqueles direitos constantes de documentos internacionais, por referirem-se, como bem esclarece Ingo Wolfgang Sarlet (1998, p. 31), "àquelas posições jurídicas que se reconhecem ao ser humano como tal, independentemente de sua vinculação com determinada ordem constitucional, e que, portanto, aspiram à validade universal, para todos os povos e tempos, de tal sorte que revelam um inequívoco caráter supranacional (internacional).*[21]

Para frisar a diferença de planos havida entre direitos humanos e direitos fundamentais, servimo-nos, também, do seguinte escólio de José Jairo GOMES:

> *Direitos humanos é expressão ampla, de matriz universalista, sendo corrente nos textos internacionais, sobretudo nas declarações de direitos.*
>
> *Já a expressão direitos fundamentais teve seu uso consagrado nas constituições estatais, no Direito Público, traduzindo o rol concreto de direitos humanos acolhidos nos textos constitucionais. [...]*

[14] O Estado Democrático de Direito e a decisão judicial eleitoral que impõe a perda do mandato eletivo.
[15] Norberto Bobbio e os direitos humanos, p. 138.
[16] Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica, p. 65 e 66).
[17] Nota de apresentação da obra Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura, p. 11.
[18] Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.
[19] Em Eu tenho um sonho e em Deixem-nos votar.
[20] Direito eleitoral, p. 125-126.
[21] Norberto Bobbio e os direitos humanos, p. 132.

> *Assegura Canotilho (1996, p. 517) que as expressões direitos do homem e direitos fundamentais são frequentemente utilizadas como sinônimas. Segundo sua origem e seu significado, poderíamos distingui-las da seguinte maneira: direitos do homem são direitos válidos para todos os povos e em todos os tempos (dimensão jusnaturalista-universalista); direitos fundamentais são os direitos do homem, jurídico-institucionalmente garantidos e limitados espaço-temporalmente. Os direitos do homem nascem da própria natureza humana e daí seu caráter inviolável, atemporal e universal; já os direitos fundamentais seriam direitos objetivamente vigentes em uma ordem concreta.* [22]

Estabelecida a distinção, destacamos que, no que toca aos direitos políticos no plano internacional, Marcelo Ramos PEREGRINO assim elenca os principais documentos internacionais:

> *No plano internacional, os direitos políticos constam e estão assegurados na Declaração Americana de Direitos e Deveres do Homem (art. XX), na Declaração Universal dos Direitos do Homem (art. 21), no Protocolo 1 ao Convênio Europeu para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (art. 3º), no Pacto Internacional dos Direitos Políticos (art. 25), na Convenção Americana sobre Direitos Humanos (art. 23) e na Carta Democrática Interamericana (arts. 2º e 3º), dentre outros documentos internacionais.* [23]

Nestor Eduardo Araruna SANTIAGO, com esteio em Bobbio, assim trata da questão da efetividade dos direitos humanos:

> *[...] o problema, antes de ser jurídico, é político. Jusnaturalismo, positivismo, pós-positivismo, não importa: a questão é que os direitos do homem traduzidos em declarações de caráter mais ou menos universal estão positivados, fazendo parte dos ordenamentos jurídicos dos países signatários e, portanto, devem ser implementados e respeitados.* [24]

Segundo Gilmar Ferreira MENDES e Paulo Gustavo Gonet BRANCO [25], "[o]s direitos políticos formam a base do regime democrático".

No que se refere ao conceito *direitos políticos*, assim ensina Rodrigo López ZILIO:

> *A doutrina de JOSÉ AFONSO DA SILVA e de ALEXANDRE DE MORAES não discrepa na definição de direitos políticos; para aquele, "os Direitos Políticos consistem na disciplina dos meios necessários ao exercício da soberania popular" (Curso..., p. 305); para este, "é o conjunto de regras que disciplina as formas de atuação da soberania popular" (p. 222). ANTÔNIO CARLOS MENDES, da mesma forma, sustenta que os direitos políticos outorgam aos cidadãos o poder de participar na formação e exercício da soberania popular, explicitando os modos pelos quais podem ser exercidos tais direitos: votando; sendo votado; fiscalizando os atos do poder público (pp. 72/73).* [26]

Tiago de Menezes CONCEIÇÃO [27] anota que, para Antônio Carlos Mendes:

> *Os chamados direitos políticos possuem diversas acepções e conotações. Não há como, em tese, restringir-lhes o significado e o alcance. [...] No sentido do art. 14 caput, parágrafos, alíneas e incisos da CF/1988, "direitos políticos têm o significado estrito de 'votar' e 'ser votado'.*

Conforme PEREGRINO [28]:

> *Os direitos políticos não se resumem ao votar e ser votado, mas se espraiam, também, para outros institutos constitucionais de manifestação direta e semidireta da vontade popular.*

Discordando, portanto, que o exercício da cidadania nasça ou dependa do alistamento eleitoral, e propugnando uma carga semântica ampla e outra restrita de direitos políticos, tem-se CONCEIÇÃO, para quem "a cidadania não se esgota na ideia de direitos políticos" [29].

---

[22] *Direito eleitoral,* p. 9.
[23] *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades*, p. 68.
[24] *Norberto Bobbio e a Era dos Direitos: sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana na jurisprudência penal do Supremo Tribunal Federal,* p. 240.
[25] *Curso de direito constitucional*, p. 701.
[26] *Direito eleitoral,* p. 127.
[27] *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa,* nota de rodapé 136, à p. 63. (Da suspensão dos direitos políticos por efeito de condenação criminal. **Fascículos de Ciências Penais**, Porto Alegre, v. 5, n. 2, p. 35-42, 2º trim., 1992).
[28] *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades*, p. 64.
[29] *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa,* p. 105.

E prossegue o autor:

> *[...] os direitos (e deveres) de cidadania além dos direitos políticos, porquanto abrangem a participação popular, coletiva ou individual, no seio da sociedade civil, nas relações e trabalho (CF/88, art. 11, por exemplo), de consumo, de preservação ambiental e do patrimônio histórico etc., desde que não representem intervenção nas questões de Governo e Estado, quando, então, também serão exercício de direitos políticos.*[30]
>
> *[...] a pessoa humana como membro partícipe do Estado democrático de direito, pode-se afirmar que os direitos políticos são todos os direitos de participação, direta ou indireta, dos cidadãos, por si ou por meio das organizações e das entidades civis, nos processos de formação, deliberação e decisão dos Poderes Públicos em questões de Governo e de Estado, estando tais direitos contidos na noção mais abrangente de cidadania, ao mesmo em que contêm o ramo do direito eleitoral.* [31]
>
> *[...]*
>
> *A cidadania compreende uma gama de direitos e deveres que vão além dos direitos políticos, tais como o dever de alistamento militar, o direito de pedir informações ao poder público objetivando a instrução de defesa ou o oferecimento de representação em questões de interesse individual, o direito e o dever de promover os registros civis próprios e das pessoas sob sua responsabilidade (Lei Federal 9.265/96), a reivindicação de direitos nas relações de consumo, a participação na educação dos filhos, o dever de pagar impostos, a possibilidade de filiar-se ao regime de previdência social, o direito à assistência social para garantia do mínimo existencial.* [32]
>
> *Invocando José Antônio Pimenta Bueno, Francisco de Assis Vieira Sanseverino lançou o seguinte conceito de* ***direitos políticos****: "Com base na lição de Pimenta Bueno, verifica-se que direitos políticos têm um significado mais abrangente que o direito de votar e ser votado, denominados de capacidade eleitoral ativa e passiva, respectivamente. [...]"* [33] *(negrito no original)*

As visões acima (e seus reflexos) podem ser sintetizadas na seguinte passagem de JORGE, LIBERATO e RODRIGUES [34]:

> *Em sentido lato, Direitos Políticos compreendem a utilização, pelo cidadão, dos direitos fundamentais que a democracia lhe assegura, incluindo a estrutura "dinâmica da organização política e suas relações com a sociedade, a ordem e a atividade política, incorporando o método sociológico e político, sem abandonar o jurídico, sem abandonar o jurídico". Constituem "o poder que os cidadãos ativos têm de participar direta ou indiretamente das decisões do seu Estado. É sob essa perspectiva que se afirma que os Direitos Políticos são um conjunto de normas, constitucionais e legais, que regem o direito democrático de participação do povo no governo, por seus representantes, sendo desdobramento do princípio insculpido no art. 1º, parágrafo único, da CF/88. São, assim, o conjunto dos direitos atribuídos ao cidadão que lhe permite, através do voto, do exercício de cargos públicos ou da utilização de outros instrumentos constitucionais e legais ter efetiva participação e influência nas atividades do governo. Enfim, são o conjunto de direitos atribuídos ao cidadão que lhe permite, por meio de diversas técnicas (eleições e voto, exercício dos cargos políticos, plebiscito, referendo, iniciativa popular, audiências públicas, propositura de ação popular) participar e gerir o governo (afinal, democracia é governo do povo).*
>
> *Essa concepção parece ser também a adotada pela Convenção Interamericana de Direitos Humanos, conhecida como Pacto de San José da Costa Rica, promulgada pelo Decreto nº 678, 06 de novembro de 1992 [...].*
>
> *Por essa ótica, são exemplos de direitos políticos o direito de votar e ser votado, de participar da campanha e do processo eleitoral, de organizar e participar dos partidos políticos, de propor ação popular, a possibilidade de prover cargo público, de contratar com a administração pública, de exercer o direito de iniciativa popular de lei, de representar aos órgãos públicos, de peticionar e obter dos órgãos públicos informações de interesse coletivo etc.*

Os apontamentos acima, permitem-nos avançar, referindo o direito interno.

A República Federativa do Brasil, que não se constitui em um Estado Liberal ou Social de Direito, mas Democrático de Direito reconhece com fundamentos que se espraiam por todo o direito positivo brasileiro a cidadania e a dignidade da

[30] *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa*, p. 98.
[31] *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa,* p. 99-100.
[32] *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa,* nota de rodapé 126, à p. 100.
[33] *Direitos políticos fundamentais: a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa*, nota de rodapé 125, à p. 100.
[34] *Curso de Direito Eleitoral,* p. 81-82, sendo que as passagens entre aspas são citações de Nobre Júnior.

pessoa humana e a soberania popular, calcada no sufrágio universal (art. 14 da CRFB/1988), pelo que o poder é do povo, não se transferindo ao representante eleito e sendo exercido inclusive diretamente, nos termos constitucionais.

Com o advento do Estado Constitucional de Direito, a pacificação social deve se concretizar numa fórmula que supere os modelos do Estado Liberal de Direito e do Estado Social de Direito, exatamente pelos efeitos que se irradiam da dignidade da pessoa humana, transmudando-se o direito em instrumento protetor dos direitos fundamentais de primeira dimensão, de caráter nitidamente liberal, e dos de segunda dimensão (sem olvido das demais), por meio de um Estado com viés democrático, ou seja, que propicie a participação popular.

Com apoio em Carlos Miguel HERRERA, que ao fim cita Bobbio, temos que a:

> *[...] relação entre Direito, poder e força não significa, certamente, que o direito seja simplesmente conservador ou que se institua sempre como um obstáculo para as mudanças. Porém não se pode ignorar que a própria sociedade está baseada em "relações de força". Definitivamente, "o que o direito consegue obter tanto em relação à conservação quanto à mudança decorre do bom funcionamento do aparato coativo".*[35]

Conforme já colacionado alhures[36] , Lenio Luiz STRECK aponta a hermenêutica constitucional [37] como medida da experiência jurídica. Para tanto, a hermenêutica constitucional deve ser tida não como mera técnica, ou método, que requenta a hermenêutica clássica (tradicional), mas como um fenômeno de superação do que ele identifica como uma crise de dupla face[38]: (i) crise do paradigma liberal-individual-normativista; e (ii) crise do paradigma epistemológico da filosofia da consciência. Interpretação constitucional, para o referido autor, é interpretação jurídica de acordo com o Estado Democrático de Direito[39], com as funções social do Estado e do Direito[40]. Aí, sim, ter-se-ia uma hermenêutica constitucional superadora da hermenêutica de bloqueio, liberal, para a hermenêutica de "legitimação das aspirações sociais à luz da Constituição" e com cláusula de vedação do retrocesso[41].

Conforme Guilherme BARCELOS:

> *A configuração do Estado democrático [sic] de Direito não significa apenas unir formalmente os conceitos de Estado democrático [sic] e estado de Direito. Consiste, na verdade, na criação de um conceito novo, que leve em conta os conceitos dos elementos componentes, mas os supere na medida em que incorpora um componente revolucionário de transformação do status quo.*
>
> *[...]*
>
> *O Estado Democrático de Direito tem um conteúdo transformador da realidade, não se restringindo, como o Estado Social de Direito, a uma adaptação melhorada das condições sociais de existência. Assim, o seu conteúdo ultrapassa o aspecto material de uma vida digna ao homem e passa a agir como fomentador da participação pública [...].* [42] *(os itálicos são originais)*

Essa participação popular é condição necessária para a concretização do ditame constitucional de que todo o poder emana do povo, devendo a maioria ser efetivamente ouvida, nos limites jurídicos protetores das minorias. Para tanto, devem ser enfrentadas duas delicadas questões para o estabelecimento de políticas públicas: a primeira, já bastante decantada pelos constitucionalistas, do evitamento das ditaduras das maiorias, haja vista a opção do constituinte pátrio por uma sociedade plural; a segunda, menos veiculada, a de se estabelecer, numa realidade de recursos escassos, quando uma minoria ruidosa ou um grupo de pressão (com seus lobbies) não está, ou se fazendo passando pela maioria (que está silenciosa ou desorganizada).

Encontrar e manter esse equilíbrio instável (e o ponto de equilíbrio é mutável numa sociedade que não é estamental ou por castas e, ainda por cima, acelerada por força da alta tecnologia) é a pedra de toque de uma sociedade verdadeiramente democrática, num estado democrático de direito.

---

[35] *O Direito com a política, o nosso Bobbio*, p. 56.
[36] COSTA, Rafael Antonio; TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes. *A (i)legitimidade ativa do eleitor para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo*, p. 88-89.
[37] *Hermenêutica jurídica e(m) crise*, p. 294, 296 e 299.
[38] *Hermenêutica jurídica e(m) crise*, p. 66 e 88.
[39] *Hermenêutica jurídica e(m) crise*, p. 270, 300.
[40] *Hermenêutica jurídica e(m) crise*, p. 260.
[41] *Hermenêutica jurídica e(m) crise*, p. 270.
[42] *Judicialização da política e ativismo judicial*, p. 22-23.

É na definição de políticas públicas, sejam de governo ou de estado, e, entre estes, o impedimento de que as políticas públicas governamentais – permeadas pela temporalidade do acesso ao governo – sejam desalinhadas das políticas públicas de estado, eis que estas são decorrentes, notadamente, de linhas mestras da Constituição.

Para definir as políticas de governo, tem-se as eleições. E estas, para serem legítimas, devem ser periódicas, com sufrágio universal e livres do abuso do poder econômico ou de autoridade. É neste ponto que entra os conceitos restritos de cidadania e de participação popular. O direito de votar e de ser eleito, ou como prefere Ruy Samuel ESPÍNDOLA, os direitos fundamentais de voto e de candidatura perfazem o sufrágio, haja vista o caráter relacional [43] e processual [44] das eleições.

Com efeito, o direito fundamental de candidatura é integrante do devido processo eleitoral, que é constituído, conforme lição de ESPÍDOLA [45] acima colacionada, "*junção calculada* de vontades do eleitor e vontades dos candidatos e partidos políticos ou coligações partidárias"; um direito fundamental individual com reflexos coletivos e difusos.

Especificamente no que se refere ao direito político fundamental de candidatura, ESPÍNDOLA [46] sublinha consubstanciar "a outra face da pedra angular da democracia representativa".

ESPÍNDOLA [47] evidencia, em tom crítico, o posicionamento de que:

> *[...] o direito fundamental político de candidatar-se não seria garantia dos indivíduos, garantia fundamental, apenas interesse público moldado pela opinião pública majoritária, e momentaneamente dominante, que, em dado momento histórico, define o que é interesse público e o que deve ser "moralmente imposto", nem sempre ouvindo a "vontade da constituição" (Konrad Hesse) ou o "sentimento constitucional" (Pablo Verdu).*

No mesmo sentido, PEREGRINO:

> *Há de se reconhecer, no voto, este* ***caráter funcional para o desenvolvimento do regime político democrático****, sem, contudo, se impor a sua limitação pela função coletiva que exerce, dissociando-o de sua função garantística para o cidadão. Antes pelo contrário,* ***a alta relevância pública endossa a necessidade de preservação do direito particular, sua face mais visível e concreta.***[48]
>
> *[...] a proteção do cidadão serve, ao mesmo tempo, para a proteção das comunidades em que as pessoas estão inseridas, porque a lesão ao direito coletivo, como a implantação dos regimes totalitários ensina, se inicia pelo corpo do homem individualmente considerado, solapando-se, neste processo, os direitos políticos.* [49]
>
> *[...]*
>
> *é [...] imperativo reiterar a relação entre os direitos políticos e o funcionamento da democracia representativa [...], ao permitirem o fortalecimento da democracia e do pluralismo político.*[50]

E o interesse público em matéria de direitos políticos está na descrição de ESPÍNDOLA [51] de que no devido processo eleitoral:

> *A vontade popular seria "um somatório processual e quantitativo de vontades concorrentes". Assim, ao se cassar ou indeferir registros ou diplomas, notadamente de candidaturas eleitoras, estar-se-ia, em verdade, cassando a própria soberania popular, e não apenas um "isolado" direito fundamental de candidatura.*

Com efeito, para o referido autor, a decisão que cassa registro, diploma ou mandato podem constituir atentado (i) à "vontade instituinte" [52], "junção calculada de vontades do eleitor e vontades dos candidatos e partidos políticos ou coli-

[43] Haja vista que excluir um candidato de uma disputa eleitoral não afeta apenas o direito fundamental de candidatura, possuindo implicações consequentes ao direito fundamental de votar e à performance da legenda, no que concerne às eleições proporcionais.

[44] Tomada a acepção do microprocesso eleitoral que envolve (i) o resultado das convenções partidárias, haja vista que – ao menos do que se retira mais diretamente da dicção normativa – não são admitidas candidaturas avulsas, (ii) o registro de candidaturas (e suas impugnações) e (iii) as eleições propriamente ditas, com a apuração e a homologação do resultado.

[45] *Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica*, p. 55.

[46] *Abuso do poder regulamentar e TSE: contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral nas eleições (reflexos do moralismo eleitoral)*, p. 49.

[47] *A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF: o dilema entre o politicamente correto e o constitucionalmente sustentável*, p. 29.

[48] *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades*, p. 62.

[49] *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades,* p. 69.

[50] *O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa: direitos políticos e inelegibilidades*, p. 151.

[51] Nota de apresentação da obra *Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura*, p. 13.

[52] Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica, p. 54.

gações partidárias" [53] e, consequentemente, (ii) aos "efeitos 'instituintes' de mandatos" [54]. Isso se evidencia à medida em que se constata que a decisão que cassa registro, diploma ou mandato "possui efeitos *erga omnes*" [55].

Descortina-se uma implicação necessária e uma concatenação de atos que envolvem candidatos, partidos políticos e eleitores, bem como – ainda que não como protagonista – a Justiça Eleitoral e o Ministério Público Eleitoral. Adicionalmente, pode-se referir a importância dos sistemas eleitorais para conferir representatividade e legitimidade. Porém, e aí está um dos elementos do esgotamento do mito da panaceia da democracia por eleições como uma solução para concretização das promessas não realizadas da modernidade [56] (e mesmo as da pós-modernidade com a juridicização da política e a sua consequente judicialização [57], sem o risco do estabelecimento de uma *juristocracia* [58]), o atual ou um novo sistema eleitoral não são soluções para um Estado com atuação mais eficiente, eficaz e efetiva. Qualquer que seja o sistema eleitoral adotado, os problemas de corrupção e de ineficiência estatal só podem ser resolvidos por meio da aplicação das normas de licitações, criminais, de improbidade e de julgamento de contas dos representantes e, importantíssimo, da atuação cidadã [59].

Com efeito, na inexistência de um mandato imperativo e de algo como um recall por descumprimento das promessas de campanha, bem como em vista da multiplicidade de pautas dos grupos sociais que, cada vez mais, pouco se identificam e mal se comunicam (ou nem se comunicam, tornando o universo do eleitorado brasileiro em um multiverso), algum alento já encontraram os cidadãos na internet.

Efetivamente, a internet facilita o acompanhamento da atuação parlamentar e do órgãos públicos do Executivo e do Judiciário, bem como do Ministério Público e das autarquias e empresas estatais. Não por outro motivo, a Lei da Transparência (Lei Complementar n. 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei n. 12.527/2001) fomentam a utilização da internet para facilitar a cidadania, como trataremos mais detidamente a seguir. Além disso, várias foram e são as experiências de cidadania ativa que empregam a internet como meio para governança cidadã.

2 CONTROLE SOCIAL

Segundo a Donatela DELLA-PORTA, "o próprio conceito de política, referindo-se na sua raiz etimológica polis grega, exige uma imagem de participação: no ágora, intervém através do raciocínio para elaboração das decisões".[60] *Participação política*, segundo sua acepção tradicional, é conceituada como o comportamento dos cidadãos orientado para influenciar o processo político.[61] Nesse sentido, segundo Laster MILBRATH, autor dos primeiros estudos sobre o tema, a participação política se limitaria às atividades relacionadas ao processo eleitoral.[62]

Nas últimas décadas, contudo, o sistema representativo vem passando por um processo de reestruturação, por meio da qual vem sendo combinado com mecanismos de participação direta do cidadão na política, podendo-se, inclusive ser designado por um novo rótulo: *democracia participativa*. Segundo José Luis Bolzan de MORAIS, como forma de se solucionar a crise de representação, a democracia representativa vem se transformando, podendo-se observar a adoção de mecanismos de participação popular direta em conjunto com a representação política. [63]

Nesse contexto a participação política passa assumir outras formas de atuação, não se restringindo apenas àquelas atividades correlatas ao processo eleitoral. Nesse sentido, assevera Julian BORBA: "Se, nos anos de 1960, a definição se estruturava, sobretudo, em função das modalidades eleitorais, os novos repertórios que começam a fazer parte

[53] *Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica*, p. 55.
[54] *Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica*, p. 59.
[55] *Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular: a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica*, p. 59.
[56] Relacionado à temática da crise de representatividade, que é hoje tão mencionado quanto o era décadas atrás, no Brasil ou em outros países cuja conformação política permite pensar e falar em democracia e representatividade.
[57] Conforme Guilherme BARCELOS, "cumpre (re)discutir o papel da Justiça brasileira, dando enfoque primordial à questão envolta ao conteúdo das respectivas decisões, de modo a compatibilizá-las ao (novo) modelo advindo do Estado Democrático de Direito, a partir do qual ocorreu", cita Lenio Luiz STRECK, "[...] certo deslocamento do centro das decisões do Legislativo e do Executivo para o plano da justiça constitucional". *Judicialização da política e ativismo judicial*, p. 11.
[58] Guilherme BARCELOS: *Judicialização da política e ativismo judicial*, p. 15.
[59] Aproximando-se dessa visão tem-se: ROSSI, Alexandre Luiz Bernardi. *A hipocrisia das formas e a usurpação dos conteúdos: reforma política ou reforma do Estado brasileiro*, p. 29-43; e NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando Boarato. A reforma política sob o ponto de vista da análise econômica do direito, p. 113-133.
[60] *Introdução a Ciência Política*, p. 85.
[61] *Introdução a Ciência Política*, p. 86.
[62] *Political Participation: How and Why Do People Get Involved in Politics?*, p. 17-18.
[63] *As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos*, p. 27.

da ação coletiva, desde então, (protestos, boicotes, etc.) obrigam que sejam, de alguma maneira, incorporados pelas definições de participação".[64]

De acordo com Leonardo AVRITZER, a participação social tem sido uma das estrelas da redemocratização brasileira[65]. Segundo o autor, o surgimento das chamadas *instituições participativas*, conceituadas como formas diferenciadas de incorporação de cidadãos e associações da sociedade civil na deliberação sobre políticas, dentre as quais se destacam o orçamento participativo, os conselhos de políticas públicas e as audiências públicas.[66]

Os conselhos de políticas públicas são "canais de participação que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos".[67] De acordo com AVRITZER: "Os conselhos surgiram no começo da década de 1990, com base principalmente na Lei Orgânica de Saúde (LOS) e na Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS), e se generalizaram rapidamente, chegando a mais de vinte mil, segundo dados do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea)".[68]

A participação popular no controle da Administração Pública (controle social) tem se revelado um efetivo instrumento jurídico para o combate à corrupção. Estudos acadêmicos demonstram que nas áreas em que o controle social está presente com mais força, o Estado brasileiro apresenta menos corrupto e mais eficiente.[69] Marcus Vinícius de Azevedo BRAGA conceitua controle social como:

> *um conjunto de ações, individuais ou coletivas, realizadas pela via democrática, de forma a pressionar as políticas desenvolvidas pelos governos, no acompanhamento e controle dessas mesmas políticas, da formulação até a implementação, visando garantir a qualidade na prestação de serviços públicos, a materialização de direitos sociais e a lisura da ação estatal no atendimento aos interesses da população.*[70]

Além disso, pesquisas indicam o início de uma mudança na cultura jurídico-política brasileira, que não mais compactua com a corrupção na esfera política.[71] A utilização de instrumentos de participação direta do eleitorado nos assuntos do governo constitui, portanto, uma eficiente medida no fortalecimento da democracia.

3 PUBLICIDADE, TRANSPARÊNCIA E ACESSO À INFORMAÇÃO

A Constituição Federal, no seu art. 5º, inciso LX, dispõe que "a lei só poderá restringir a publicidade dos atos processuais quando a defesa da intimidade ou o interesse social o exigirem". O imperativo da transparência e publicidade nos atos da Administração Pública tem caráter de direito fundamental do cidadão. Cumpre observar que a expressão "atos processuais", não se restringe apenas aos processos judiciais, compreendendo todos os processos que tramitam perante o Estado, como os processos administrativos disciplinares, os processos licitatórios etc. De acordo com Maria Sylvia Zanella DI PIETRO:

> *Como a Administração Pública tutela interesses públicos, não se justifica o sigilo de seus atos processuais, a não ser que o próprio interesse público assim determine, como, por exemplo, se estiver em jogo a segurança pública; ou que o assunto, se divulgado, possa ofender a intimidade de determinada pessoa, sem qualquer benefício para o interesse público.*[72]

Ainda, nos termos do art. 5º, inciso XXXIII, "todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado". Trata-se de um *direito fundamental* à informação, também tratado nos artigos 37, § 3º, inciso II, e 216, § 2º, da Constituição Federal, e regulamentado pela Lei nº 12.527/2011 - Lei de Acesso à Informação (LAI).

---

[64] *Participação Política: uma revisão dos modelos de classificação*, p. 164.
[65] *Impasses da democracia no Brasil*, p. 49.
[66] Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático, p. 45.
[67] GOHN, Maria da Glória. *Conselhos gestores e participação sociopolítica*, p. 7.
[68] *Impasses da democracia no Brasil*, p. 54.
[69] ZAMBONI, Y. *Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil*. May 28, 2007 (Working Paper).
[70] *Controle Social: avanços e perspectivas no cenário brasileiro*, p. 7.
[71] AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*, p. 83-96.
[72] *Direito Administrativo*, p. 72.

Conforme registrado em artigo de Henrique Hugueney ROMERO e Francisco Cláudio Corrêa Meyer SANT`ANNA, "segundo a definição proposta por Mariângela Furlan Haswani (2013, p. 70): 'A palavra transparência, quando aplicada aos organismos estatais/governamentais, mantém seu mesmo significado intrínseco: translúcido, que permite ver através de'."[73]

Na lição de André Ramos TAVARES:

> *Apesar de a Constituição brasileira referir-se ao pedido dos interessados, nada impede que, com base no dever geral de garantir a liberdade (e o acesso que a ela mostra-se inerente), o Estado ocupe-se de gerar a publicização de certas informações das quais é detentor ou das quais só ele dispõe (inclusive colhendo, reunindo e sistematizando dados), independentemente de solicitações individuais nesse sentido, ou seja, independentemente de interesse de qualquer espécie. Neste passo, registre-se que a transparência, muitas vezes, é pontualmente exigida do Poder Público, como conduta geral, como no caso das contas públicas do Município, independentemente de solicitação (art. 31, § 3º, da Constituição do Brasil). A falta de uma prestação adequada das contas públicas pode até mesmo deflagrar um dos mecanismos excepcionais da Federação brasileira, que é a intervenção (cf. arts. 34, VII, d, e 35, II da Constituição). A publicidade dos atos, programas, obras, serviços e campanhas dos órgãos públicos deve pautar-se pelo caráter educativo, informativo ou de orientação social (art. 37, § 1º, da Constituição). Trata-se de publicidade que, muitas vezes, será impositiva (como uma campanha de saúde que alerte contra certa epidemia) e que não deixa de construir uma faceta constitucional do direito a informação.*[74]

Fulcral salientar o ineditismo histórico-normativo nacional da Constituição Federal de 1988 ao estabelecer os princípios constitucionais da administração pública, no *caput* do art. 37. Algo inexistente nos Diplomas Máximos anteriores.

Feito o registro, passamos ao princípio constitucional-administrativo da publicidade. Se a publicidade é princípio da Constituição Federal de 1988 que informa toda a Administração Pública brasileira e, no âmbito do processo administrativo federal, já continha reflexos na Lei nº 9.784/1999 (inciso V do parágrafo único do art. 2o, inciso II do art. 3o, arts. 26 e 28 e art. 31 a 34), a Lei da Transparência (Lei Complementar nº 131/2009) e a Lei de Acesso à Informação – LAI (Lei nº 12.527/2001) vieram para catalisar a cidadania informacional, desfazendo-se um quadro de *direito do inimigo* no âmbito da custódia pública das informações, pelo qual as informações[75] custodiadas pelo Estado, produzidas ou não por ele, eram inacessíveis. Essa inacessibilidade se configurava tanto pela ausência de ciência por parte do interessado: (i) dessa produção da informação *(in perpetuam rei memoriam)*; (ii) da responsabilidade (ii.a) pela custódia e (ii.b) pela disponibilização por transparência passiva[76] (em face de qual entidade ou órgão públicos[77] provocar o acesso) e (iii) dos instrumentos para provocar o custo diante da informação. A demora da resposta também poderia redundar numa inacessibilidade, pois a acessibilidade se caracteriza pela utilidade para o exercício de um direito.

Com a Lei da Transparência e a Lei de Acesso à Informação (LAI) dá-se uma evolução no campo da transparência passiva, pois o *interessado* passa a saber **quem** é o responsável pela produção e custódia das informações e **como** se acercar delas.

Ainda mais relevante, por força das duas leis citadas (em reforço ao princípio constitucional da publicidade dos atos administrativos), torna-se a *transparência ativa*[78] um dever (Lei da Transparência e inciso II do art. 3o e art. 8o da LAI). E, com isso, reduz-se o custo (em diversas dimensões) de intuir ou obter ciência de que a informação existe, onde se encontra, ter de realizar uma ligação telefônica ou de se deslocar pessoalmente ou por interposta pessoa e, por vezes, formular e protocolizar um requerimento formal. Uma gincana burocrática que não se harmoniza com a sociedade tecnológica e da informação. Atualmente, a regra é que a informação seja publicada nos portais de transparência ou nas páginas das entidades ou órgãos públicos. O sigilo ou a reserva tornaram-se a exceção, ato vinculado e não mais discricionário por omissão e, muito menos, por arbitrariedade.

---

[73] *O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário,* p. 187.

[74] *Comentário ao art. 37*, p. 849.

[75] Não é despiciendo consignar que a definição legal do conceito *informação* da Lei nº 12.527/2011 (inciso I do art. 4o) não é aquele técnico que distingue entre *dado* (registro sem qualquer análise), *informação* (registro dos dados de forma contextualizada, porém sem posicionamento crítico do sujeito cognoscente) e *conhecimento* (resultado do processamento da informação pelo sujeito cognoscente).

[76] Disponibilização de informações públicas em atendimento a demandas específicas de uma pessoa física ou jurídica, como a resposta a uma manifestação do usuário.

[77] Não obstante a diferença, utilizaremos – por vezes – as fórmulas linguísticas órgão, órgão público ou órgão estatal como englobante das entidades públicas.

[78] É a divulgação de dados por iniciativa do próprio setor público, ou seja, quando são tornadas públicas informações, independente de requerimento, utilizando principalmente a internet.

No âmbito do Poder Judiciário, o art. 93, IX, da Constituição Federal, assegura a publicidade dos julgamentos e o dever de fundamentação das decisões judiciais, nos termos seguintes: "todos os julgamentos dos órgãos do Poder Judiciário serão públicos, e fundamentadas todas as decisões, sob pena de nulidade, podendo a lei limitar a presença, em determinados atos, às próprias partes e a seus advogados, ou somente a estes, em casos nos quais a preservação do direito à intimidade do interessado no sigilo não prejudique o interesse público à informação".

Segundo Gilmar Ferreira MENDES e Lenio Luiz STRECK, a fundamentação é mais do que uma mera obrigação do juiz ou do Tribunal, é corolário do Estado Democrático de Direito e um direito fundamental do cidadão:

> *A fundamentação das decisões – o que, repita-se, inclui a motivação – mais do que uma exigência própria do Estado Democrático de Direito, é um direito fundamental do cidadão. Fundamentação significa não apenas explicitar o fundamento legal/constitucional da decisão. Todas as decisões devem estar justificadas e tal justificação deve ser feita a partir da invocação de razões e oferecimento de argumentos de caráter jurídico. O limite mais importante das decisões judiciais reside precisamente na necessidade da motivação/justificação do que foi dito. Trata-se de uma verdadeira "blindagem" contra julgamentos arbitrários. O juiz ou o Tribunal, por exemplo, devem expor as razões que os conduziram a eleger uma solução determinada em sua tarefa de dirimir conflitos. Não é da subjetividade dos juízes ou dos integrantes dos Tribunais que deve advir o sentido a ser atribuído à lei, caindo por terra o antigo aforisma de que a "sentença vem de sentire", erigido no superado paradigma da filosofia da consciência. De frisar, nesse sentido, que a temática relacionada à discricionariedade e/ou arbitrariedade não parece ter estado na pauta das discussões da doutrina processual-civil no Brasil, com a necessária suficiência que o novo paradigma de direito requer.*[79]

No mesmo sentido: "A garantia de motivação das decisões judiciais possui natureza de direito fundamental do jurisdicionado. A própria Constituição Federal, em seu art. 93, IX, estabelece que toda decisão judicial deve ser motivada e, fugindo um pouco à sua linha, prescreve norma sancionadora, cominando pena de nulidade para as decisões judiciais desmotivadas. Ainda, porém, que não houvesse disposição constitucional nesse sentido, o dever de motivar não deixaria de corresponder a um direito fundamental do jurisdicionado, eis que é consectário da garantia do devido processo legal e manifestação do Estado de Direito. A regra da motivação compõe o conteúdo mínimo do devido processo legal"[80].

Segundo Gilmar Ferreira MENDES e Lenio Luiz STRECK: "O dispositivo do art. 93, IX deve ser compreendido nos quadros do Estado Democrático de Direito, paradigma no qual o direito assume um grau acentuado de autonomia mediante a política, a economia e a moral, em que há uma (profunda) responsabilidade política nas decisões (Dworkin)"[81].

Outras formas de participação política e de cidadania, ambas em acepção mais ampla, são possíveis, tais como: plebiscito e referendo, iniciativa popular, o apoiamento para criação de partidos políticos, audiência presencial ou não das sessões das casas legislativas, participação em audiências públicas e em consultas públicas, manejo da ação popular[82], participação dos eventos de orçamento participativo[83] ou em organizações não governamentais afetas ao controle do custeio e da despesa pública ou de pressão *(lobby)* para criação ou ampliação de políticas públicas.

Se as transparências passiva e ativa são benéficas ao interessado, são-no também à coletividade e, em particular, ao interesse público.

Vejamos.

4 O NOVO REGIME JURÍDICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Numa nova feição da Administração Pública, de caráter democrático, sob o fundamento da dignidade da pessoa humana, em que a supremacia do interesse público não é mais a pedra angular (ou o princípio estruturante) do novo regime jurídico administrativo instaurado com a atual Carta, colocando-se o administrado como colaborador da atuação estatal, ganham a coletividade e o próprio órgão público e os demais que dele dependem ou que com ele se relacionam.[84]

[79] *Comentário ao art. 93*, p. 1.324.

[80] *Curso de Direito Processual Civil: teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela*, p. 322.

[81] *Comentários à Constituição do Brasil*, p. 1.324.

[82] Acerca da ação popular e sua relação com o conceito de cidadania e de direitos políticos: LOLLI, Eduardo Henrique. *Ação popular: pacote de medidas anticorrupção e perspectivas de aprimoramento do instituto*, p. 138-145.

[83] Relativamente ao orçamento participativo como instrumento de participação popular: OLIVEIRA, Heletícia Leão de. *Orçamento participativo: a participação popular na gestão das finanças públicas municipais*, p. 168-205.

[84] Trata do tema José Sérgio da Silva CRISTÓVAM, na obra *Administração pública democrática e supremacia do interesse público: novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes*, decorrente de sua tese de doutorado.

Tratando da participação popular a partir de outro ponto de fomento, qual seja, a do princípio da eficiência e a da previsão do § 3o do art. 37 da Constituição, tem-se as seguinte considerações de Marcelo Pereira de MELLO e José Antonio CALLEGARI:

> *Este novo perfil do Estado brasileiro ganhou consistência com a edição da Emenda Constitucional no 19 que tratou da reforma da Administração Pública. Logo no caput do artigo 37 da CRFB foi inserido o princípio da eficiência como requisito para implantação de melhorias na gestão pública. Com este propósito, o § 3o inseriu no texto constitucional o seguinte dispositivo: "A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta...". Esta participação do usuário representa importante abertura sistêmica garantidora do pleno exercício da cidadania participativa.*

Vivemos uma era pós-industrial, a sociedade do conhecimento, em que a tecnologia e a informação se tornaram centrais. Hoje, é ainda mais perceptível que informação é poder. Franquear o acesso à informação é conceder cidadania ao usuário dos serviços públicos[85]. Seja no âmbito interno de uma empresa privada ou órgão estatal, há um diferencial competitivo para aqueles que têm acesso à informação relevante e possuem habilidade para bem se valerem disso. No âmbito das interações entre consumidores e empresas ou de usuários e órgão públicos é tanto mais desequilibrada a relação quanto menos conhecimento o consumidor ou usuário possuir (acerca de seus direitos, dos deveres do outro e das garantias e instrumentos de concretização). Tal fenômeno de desnível informacional é chamado assimetria de informações. Minimizá-lo é dever dos órgãos públicos, como o é para os fornecedores nas relações de consumo.

O dever de disponibilizar informações por transparência ativa (ou seja, a despeito de provocação do interessado) leva à necessidade de produzir essa informação de forma inteligível. Para tanto, deve ser empregada a linguagem cidadã, com simplicidade, clareza, concisão e objetividade. Adicionalmente, a informação deve ser suficiente e o seu acesso deve ser o mais fácil possível. Sem o atendimento dessas condições estar-se-á em face de desinformação, um truque enunciativo, um arremedo de informação.

É interessante salientar que o ato de produzir a informação já é benéfico para o próprio órgão. A produção da informação leva à novo estado de consciência, a um novo patamar de autoconhecimento, a partir do qual mais fácil é evoluir.

Após a publicação dessas informações, dá-se um novo estado informacional, ainda em potência, para o usuário. Se ele utilizar esse possibilidade de acesso à informação efetivamente, acompanhando as contas públicas e a qualidade do serviço público, além de ter sido gerado um fenômeno comunicacional (tido como aquele que tem efeito no receptor), iniciou-se uma atuação de governança cidadã ou de cidadania ativa, que pode, inclusive, se tornar mais complexo se esse usuário se manifestar perante o órgão: por meio das manifestações de reclamação, elogio, sugestão e demais pronunciamentos de usuários que tenham como objeto a prestação de serviços públicos e a conduta de agentes públicos na prestação e fiscalização de tais serviços[86]; e solicitações de acesso à informação[87].

Não que não houvesse manifestações do usuário antes da transparência ativa, mas o aumento da oferta de informações por parte dos órgãos públicos acarretou um ciclo virtuoso que as potencializou.

O mesmo fenômeno se observa com as Cartas de Serviços ao Usuário[88], que são um dever dos órgãos públicos, documento em formato físico e digital que relaciona os serviços prestados ao usuário. Redigi-las pela primeira vez e revisá-las periodicamente é um exercício obviamente de transparência ativa, mas – e isso é menos perceptível – um exercício de autoconhecimento. A cada etapa, com o documento pronto e disponibilizado ao usuário, alcança-se um novo patamar de governança cidadã, ainda em potencia. Com as manifestações dos usuários dá-se a cinese transformadora, com novas demandas que só o acesso à informação (a redução do déficit, ou assimetria, de informação) possibilita.

5 OUVIDORIAS E SUAS ATUAÇÕES PASSIVA E ATIVA

Em paralelo e em cooperação ao fenômeno da transparência e do acesso à informação deu-se a avassaladora criação de ouvidorias públicas.

No âmbito da União, tem-se a Ouvidoria-Geral da União (OGU), ligada ao Ministério da Transparência e Controladoria-Geral da União.

[85] Expressão a que, por economia, passaremos a aludir elipticamente pelo vocábulo *usuário*.
[86] Inciso V do art. 2o da Lei nº 13.460/2017.
[87] Art. 10 da Lei nº 12.527/2011.
[88] Art. 7o da Lei nº 13.460/2017.

As ouvidorias, para quem se apega à vetusta noção de interesse público como fundamento da Administração Pública (e de supremacia do interesse público como princípio estruturante do direito administrativo), são um elemento algo transgressor. Bem interpretada a questão, sob o prisma de uma nova realidade constitucional em que a pessoa humana é digna de ser bem-informada, bem atendida e tem a faculdade jurídica (e o dever moral) de participar da Administração, a necessária independência das ouvidorias é apenas *um* dos efeitos do Estado Constitucional de Direito.

Comparando, as ouvidorias públicas – notadamente as que se constituem em rede de ouvidorias – são uma *longa manus* do usuário, por isso independente, dentro da estrutura estatal, assim como as unidades internas de auditoria e controle interno de dado órgão são *longa manus* do sistema de controle de contas, que possui assento constitucional.

Com o advento da Lei nº 13.460/2017[89] (Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos), dá-se um reforço aos direitos do usuário de serviços públicos e, via reflexa, o aumento dos deveres da Administração, bem como – na parte específica que trata das ouvidorias (arts. 13 a 17) de todas as esferas e níveis estatais.

O conceito *usuário* da Lei nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos) transcende o de cidadão ou administrado da Lei nº 9.784/1999 e o de interessado da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação). Alcança os estrangeiros, as pessoas jurídicas e os usuários potenciais.

A nova lei traz até mesmo a previsão (inciso VII do art. 13) de que as ouvidorias promovam a mediação e a conciliação.

Há duas formas de atuação das ouvidorias que são não excludentes: a ativa e passiva.

A atuação ativa de ouvidoria se configura em agir não apenas por manifestação do usuário consubstanciada em reclamações, sugestões, denúncias, solicitações ou elogios. Nesta modalidade a Ouvidoria procura o usuário e o convida a se manifestar, sendo exemplo mais importante o das audiências públicas de ouvidoria. Além disso, adota um perfil proativo e preventivo, como disseminadora de informações para o usuário e, no âmbito interno, deve sugerir alterações de normas, procedimentos e rotinas.

6 DAS OUVIDORIAS DO JUDICIÁRIO E DAS OUVIDORIAS ELEITORAIS

No âmbito do Judiciário, o grande impulso adveio com a Resolução CNJ nº 103/2010. Excetuadas honrosas exceções, é somente com o comando da mencionada Resolução que o Poder Judiciário cria suas ouvidorias.

ROMERO e SANT'ANNA identificam que:

> *Esse processo de abertura se iniciou em 30 de dezembro de 2004, com a promulgação da Emenda Constitucional no 45, conhecida como a Reforma do Judiciário. A emenda, entre outras evoluções, criou o hoje famoso Conselho Nacional de Justiça (CNJ), órgão responsável pelo controle da atuação administrativa e financeira do Poder Judiciário. A criação do Conselho se mostrou um marco na modernização e abertura do arcaico Judiciário brasileiro. Trouxe diversos avanços, entre eles a garantia do livre acesso à informação de responsabilidade dos tribunais de todo o País, sejam federais ou estaduais, por parte do cidadão, sobretudo do cidadão brasileiro mais simples, que, como bem observa Hermenegildo Fernandes Gonçalves (2005, p. 81), se via distante e desconfiado da justiça, pois "A linguagem utilizada pelo Poder Judiciário e os trâmites processuais, por si sós, difíceis de compreender, agravam a percepção de distanciamento da população em relação à Justiça".*[90]

E prosseguem os autores mencionados, esclarecendo a real dimensão da mudança de paradigma que a adoção universal de ouvidorias do Judiciário acarretou:

> *O cidadão comum, que acreditava só poder acessar qualquer assunto dentro de um tribunal por meio de um advogado, hoje tem livre acesso às informações judiciais e administrativas de qualquer órgão do Judiciário brasileiro, ressalvados os processos que correm em segredo de justiça.*[91]

No âmbito do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), por meio da Resolução TSE no 23.268/2010, houve a criação da Central do Eleitor, que tem por escopo servir de canal direto e efetivo de comunicação entre o cidadão e o Tribunal Superior Eleitoral, destinada à melhoria do atendimento das demandas por esclarecimentos, sugestões, reclamações e informações institucionais (art. 2o). A Lei de Acesso à Informação, de sua parte, é regulamentada pela Resolução TSE no 23.435/2015.

[89] Com diferentes termos iniciais de vigência, conforme disciplina o seu art. 25.
[90] *O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário*, p. 188.
[91] *O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário*, p. 187-188.

No caso de Santa Catarina, é a Resolução TRESC no 7.989/2018 (que revogou a Resolução TRESC no 7.793/2010) que - trata da ouvidoria do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, que tem por missão "servir de canal de comunicação direta entre o cidadão e a Justiça Eleitoral catarinense, com vistas a orientar, transmitir informações e colaborar no aprimoramento das atividades desenvolvidas pelo Tribunal". A nova Resolução, vale dizer, foi elaborada observando os dispositivos da Lei nº 13.460/2017 (Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos) e da redação original da Lei nº 13.709/2018. E, no que concerne ao acesso à informação, a Portaria P n. 294/2012, como forma de concretizar a LAI, institui o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.

7 SERVIÇO PÚBLICO ELEITORAL

Se estamos falando de ouvidorias eleitorais, está-se no âmbito dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral, o serviço eleitoral. De relevo que se arranhe o tema, de forma a estabelecer um mínimo objetal (o serviço eleitoral) em relação ao qual é devida a atuação das ouvidorias eleitorais; um metasserviço, um serviço referido à prestação de outro serviço.

Apesar de ramo do Poder Judiciário da União, a Justiça Eleitoral – diferentemente dos demais braços, inclusive dos Judiciários estaduais, tem atribuições administrativas como função típica. Por outro falar, atuar administrativamente, como executor, é regra no que se refere à administração das eleições.

Segundo COSTA, "o exercício de funções administrativas pelos órgãos da Justiça Eleitoral, em medida maior do que os outros órgãos do Poder Judiciário, se deve ao modelo independente de governança eleitoral adotado no Brasil, onde um único Organismo Eleitoral é responsável pela administração das eleições (rule application) e da jurisdição eleitoral *(rule adjudication)*"[92].

No mesmo sentido, Henrique Neves da SILVA[93], International IDEA[94], Vitor MARCHETTI[95] e Caroline Bianca GRAEFF e Augusto de Borba Barreto ALVARO[96], exercendo-a de maneira muito mais extensa, tanto horizontal quanto verticalmente.

Para bem frisar a extensão da função administrativa da Justiça Eleitoral, além do atendimento ao usuário relativo ao cadastro eleitoral e do planejamento, da execução e da avaliação das eleições, podemos apontar a novel atribuição de atuar na Identificação Civil Nacional (ICN)[97], cujo resultado será o Documento Nacional de Identidade (DNI)[98].

8 ACCOUNTABILITY

O termo *accountability*, segundo MEDEIROS, CRANTSCHANINOV e SILVA ganhou força no Brasil a partir do mesmo momento em que a democracia se tornou princípio base do nosso sistema político, com a queda do regime militar: "Desde então, o termo circunda a literatura em companhia de expressões como controle social, participação e a própria democratização do Estado. Apesar de sua notoriedade, ainda não existe uma palavra no idioma brasileiro que traduza completamente o termo, gerando uma série de debates e diferentes interpretações sobre o mesmo".[99] Embora as traduções utilizem, preferencialmente, os termos "responsabilização" e "prestação de contas", os autores entendem que ainda não é possível traduzir diretamente o termo *accountability*, de modo que seu conceito ainda está em construção no Brasil.

Os estudos seminais sobre o tema relacionavam a *accountability* exclusivamente com as eleições, como forma de se relacionar a participação democrática com o governo representativo. Nesse sentido, segundo MANIN, PZEWORSKI e STOKES, do ponto de vista accountability, "as eleições servem para manter o governo responsável pelos resultados de suas ações passadas. Por anteciparem o julgamento dos eleitores, os governantes são induzidos a escolher políticas, julgando que serão bem avaliadas pelos cidadãos no momento da próxima eleição".[100]

[92] *As funções da Justiça Eleitoral*, p. 135.
[93] *A justiça eleitoral: breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência.*
[94] *Electoral Management Design.*
[95] Poder Judiciário e Competição Política no Brasil: uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais.
[96] *O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais.*
[97] Conforme § 3o do art. 8o da Lei no 13.444/2017.
[98] Conforme art. 8o da Lei no 13.444/2017.
[99] *Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais*, p. 756.
[100] *Eleições e representação*, p. 106.

Guilhermo O'DONNELL distingue a *accountability vertical*, a qual diz respeito às "ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não"[101]; da *accountability horizontal*, conceituada como "a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas".[102] Segundo O'DONNELL, nas democracias consolidadas não se opera apenas *accountability* vertical, mas também a *accountability* horizontal:

> *Nas democracias consolidadas, a accountability opera não só, nem tanto, "verticalmente" em relação àqueles que elegeram o ocupante de um cargo público (exceto, retrospectivamente, na época das eleições), mas "horizontalmente", em relação a uma rede de poderes relativamente autônomos (isto é, outras instituições) que têm a capacidade de questionar, e eventualmente punir, maneiras "impróprias" de o ocupante do cargo em questão cumprir suas responsabilidades. Representação e accountability, por sua vez, acarretam o que em trabalho anterior chamei de dimensão republicana da democracia: uma cuidadosa distinção entre as esferas dos interesses públicos e privados dos ocupantes de cargos públicos.*[103]

Mais recentemente, contudo, a *accountability* deixa de se aplicar exclusivamente em relação aos cargos eletivos e passa a se espalhar por todo o poder público. De acordo com Mônica Teresa Costa SOUSA: "accountability pode ser compreendida como a possibilidade de uma instituição ou um agente público exigir informações e justificativas em decorrência de atos, omissões e resultados de outro agente, reconhecendo-se, ainda, a probabilidade de imposição de sanções".[104] Segundo a autora:

> *Muito embora tais práticas sociais e administrativas se reflitam majoritariamente nos Poderes Executivo e Legislativo, o Judiciário não poderia ficar imune a essas inovações, mesmo que não haja, de fato, um controle político sobre as suas ações. Mas os demais fatores listados (transparência/ descentralização/substituição de valores) são perfeitamente ajustáveis a um modelo de accountability no Poder Judiciário.*[105]

De acordo Fernando de Brito ALVES a transparência e o acesso e a informação estão intimamente relacionados à *accountability* e à responsabilização dos agentes públicos: "A transparência e o acesso à informação são pressupostos de legitimidade dos governos democráticos, e guarda relações com a confiança, proteção e imparcialidade dos governos, além de propiciar a *accountability*. E estão relacionados entre as estratégias de gestão difundidas pelos movimentos de reforma do Estado, que apregoam a responsabilização dos agentes públicos".[106] Neste norte, DE LA RUE assevera que:

> *O direito à informação pública, relacionado ao dever de transparência por parte do Estado, possui íntima conexão com a promoção da cidadania. Como consequência deste direito, o acesso a informações e documentos produzidos pelo Estado necessita ser garantido aos cidadãos, de forma a possibilitar o fortalecimento da sociedade civil para uma participação mais ativa na condução da democracia. O exercício transparente e democrático da atividade da administração pública é garantido mediante a efetivação deste direito, na medida em que possibilita que a sociedade civil fiscalize os seus representantes e aumente o seu protagonismo político. Não por outro motivo, a concretização do direito à informação pública por intermédio da transparência ativa, ou seja, da divulgação espontânea de informações públicas por parte dos agentes públicos, é um dos principais meios para fortalecer o exercício democrático da accountability.*[107]

9 RESPONSIVIDADE

O conceito de responsividade (do inglês *responsiveness*), é muito próxima à de *accountability*, com algumas distinções que serão a seguir demonstradas. Enquanto a *accountability*, por um lado, se refere à capacidade que os cidadãos têm de impor sanções aos agentes políticos, a *responsividade*, por outro, se refere à sensibilidade dos governantes à vontade dos cidadãos, ou seja, à disposição dos governos de adotarem as políticas preferidas por seus governados.[108]

---

[101] *Accountability horizontal e novas poliarquias*, p. 27-28.
[102] *Accountability horizontal e novas poliarquias*, p. 40.
[103] *Democracia delegativa?*, p. 32.
[104] *Accountability e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça*, p. 352.
[105] *Accountability e Poder Judiciário: das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça,* p. 352.
[106] *Constituição e participação popular: a construção histórico discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental*, p. 193.
[107] *O direito à informação pública no âmbito do Poder Legislativo: um estudo comparado das potencialidades e desafios dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano na concretização da transparência ativa*, p. 160.
[108] MIGUEL, Luis Felipe. *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*, p. 27-28.

De acordo com Adam PRZEWORSKI, "governos são responsivos quando os cidadãos têm possibilidade de discernir aqueles que não agem em seu benefício, e podem lhes impor sanções apropriadas, de modo que os governantes que atuam em prol do benefício dos cidadãos sejam reeleitos, e os que não o fazem sejam derrotados".[109] Assim, o conceito de *responsividade* refere-se tanto à capacidade de resposta do sistema político às demandas dos cidadãos quanto à consistência entre as políticas produzidas e aquelas demandas, sendo a responsividade maior quando as respostas são mais rápidas e mais consistentes.

A representação envolve *interesses, opiniões e perspectivas*, de modo que instrumentos representativos devem envolver, necessariamente, essas três facetas, na lição de Luis Felipe MIGUEL:

> *Para o bom funcionamento da accountability vertical, que exige formas de empowerment dos cidadãos comuns, é imprescindível para que interesses e opiniões dos diferentes grupos sociais estejam presentes nas esferas decisórias; mas as perspectivas não são contempladas dessa maneira. Elas demandam presença política; se integrantes dos diversos grupos não participam do debate, os aspectos da realidade aos quais eles tornaram-se sensíveis, com base em suas experiências de vida, não serão levados em consideração.*[110]

Desse modo, segundo MIGUEL, "instrumentos que promovam a responsividade de modo independente da *accountability* podem ser importantes para garantir a presença das diferentes perspectivas sociais nos locais de discussão e decisão política".[111] Dentre as medidas propostas pelo autor, destaca-se utilização de sorteio para escolha de representantes e a reserva de cotas para grupos considerados prejudicados.

No âmbito da Poder Judiciário, entretanto, a adoção das *ouvidorias judiciárias* desponta como medida que poderá aumentar o seu grau de responsividade. Inspiradas no papel do *ombudsman*[112], as ouvidorias públicas brasileiras apresentam-se como um importante canal de interação entre o governo e a população. No que se refere às ouvidorias judiciárias, cabe destacar que, ao estabelecerem um diálogo direto com os usuários, elas suavizam o fato de que os membros do Judiciário não são eleitos pelo povo.

Além disso, a efetividade das ouvidorias no aumento da responsividade da Justiça Eleitoral é potencializada pela utilização das chamadas "mídias digitais".

10 MÍDIAS SOCIAIS

O termo "mídia", segundo Lucia SANTAELLA, que até o início da década de 1990 se referia apenas aos meios de comunicação em massa, no desenrolar da globalização tecnológica passou a se referir indistintamente a todos os processos de comunicação intermediados por computador:

> *A emergência da cultura planetária via redes de teleinformática instalou definitivamente uma crise na hegemonia dos meios de massa e, com ela, o emprego da palavra "mídia" se generalizou para se referir também a todos os processos de comunicação mediados por computador. A partir de uma tal generalização, todos os meios de comunicação, inclusive os de massa, inclusive o livro, inclusive a fala, passaram a ser referidos pela rubrica de "mídia" até o ponto de qualquer meio de comunicação receber hoje a denominação genérica de "mídia" e o conjunto deles, de mídias.*[113]

Pode-se conceituar *mídia digital* como "o conjunto de veículos e aparelhos de comunicação baseados em tecnologia digital, permitindo a distribuição ou comunicação digital das obras intelectuais escritas, sonoras ou visuais".[114]

Dentre a infinidade de propósitos e usos que as mídias digitais possibilitam, destaca-se no presente trabalho a sua utilização enquanto instrumentalizadoras da participação democrática. Segundo Wilson GOMES a *democracia digital* (ou democracia eletrônica, *e-democracy,* democracia virtual, ciberdemocracia etc.) se apresenta "como uma oportunidade de superação das deficiências do estágio atual da democracia liberal".[115] Segundo o autor:

---

[109] *Reforma do Estado: responsabilidade política e intervenção econômica*, p. 26.
[110] *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*, p. 36.
[111] *Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política*, p. 36.
[112] "*Ombudsman* é uma palavra sueca, que designa um representante ou agente da população e pode ser traduzida como homem das reclamações ou homem das queixas" (MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs.). *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*. Brasília: IPEA, 2016, p. 45).
[113] *Navegar no ciberespaço: o perfil cognitivo do leitor imersivo*, p. 76.
[114] SOUZA, Márcio Vieira de. *Mídias digitais, globalização, redes e cidadania no Brasil*, p. 26.
[115] *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*, p. 217.

> *A introdução de uma nova infraestrutura tecnológica, entretanto, faz ressurgir fortemente as esperanças de modelos alternativos de democracia, que implementem uma terceira via entre a democracia representativa, que retira do povo a decisão política, e a democracia direta, que a quer inteiramente consignada ao cidadão. Estes modelos giram ao redor da ideia de democracia participativa e, nos últimos dez anos, na forma da democracia deliberativa, para a qual a internet é, decididamente, uma inspiração.*[116]

As perspectivas da utilização das mídias digitais no fortalecimento democrático são bastante amplas, na medida que todas as formas de participação política podem se beneficiar das vantagens e facilidades da internet: "do contato e pressão sobre os representantes eleitos até a formação da opinião pública, do engajamento e participação em discussões sobre os negócios públicos até a afiliação a partidos ou movimentos da sociedade civil, da manifestação à mobilização, da interação com candidatos até a doação para fundos partidários ou de organizações civis, da intervenção em fóruns eletrônicos sobre matéria da deliberação da sociedade política até a intervenção em plebiscitos on-line".[117]

Nesse sentido, Márcio Vieira de SOUZA destaca a utilização da internet como instrumento estratégico para comunicação e para organização dos movimentos sociais: "Com a era da globalização e a criação da Internet, surgiu um fenômeno de redes sociais que utilizam as tecnologias da informação e da comunicação para se articular e se auto-organizar, que tomou dimensões globais. Como o avanço das mídias digitais, existe um movimento civil internacional que troca informações, comunica-se e pressiona governos via comunicação eletrônica, e que é muito difícil de controlar e censurar. É um movimento descentralizado, formado por redes".[118]

DE LA RUE enfatiza a utilização das tecnologias de informação como "instrumento de divulgação espontânea de informações públicas, consolidando o direito à informação e garantindo à população o acesso ao conteúdo dos documentos e arquivos públicos produzidos pelo Estado".[119] Diante da obrigação, imposta pela Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/2011), de utilização da internet como meio obrigatório para a divulgação de informações pela Administração Pública, a autora conclui que:

> *A 'utilização de portais da internet contribui para a transparência na medida em que é o meio de maior alcance (pois atinge um grande número de pessoas), mais ágil (pois permite atualização em tempo real) e com possibilidade de divulgar o maior número de informações possíveis (pois não existe a limitação do espaço físico). Nesse sentido, os portais como mecanismos de divulgação de informações são uma forma de uso democrático das TIC ou, em outras palavras, de exercício da teledemocracia, na medida em que possibilitam o uso da internet de forma a contribuir para aumentar o protagonismo político da sociedade em Estados democráticos.*[120]

O sucesso das *ouvidorias públicas*, **como** instrumentos para o fortalecimento da democracia participativa e para a valorização da cidadania, deve-se também à utilização das plataformas digitais para comunicação com cidadão. Por exemplo, entre 2004 e 2014, 91% das manifestações recebidas pela Ouvidoria do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA) foram realizadas por meios digitais: formulário eletrônico na internet e e-mail.[121] Cumpre observar que as ouvidorias, responsáveis pelo tratamento das reclamações, solicitações, denúncias, sugestões e elogios, aumentam a *responsividade* das instituições representativas, bem como facilitam a *responsabilização* dos agentes públicos.

Caso nítido de meio digital que facilita a cidadania é o *e-Título*[122] , aplicativo para *smartphone* que indica os dados da seção do eleito, aciona a navegação por satélite para orientar a chegada ao local de votação, emite certidão de quitação eleitoral e de crimes eleitorais e, se o eleitor já tiver feito a coleta dos dados biométricos junto à Justiça Eleitoral, a versão do e-Título conterá foto do eleitor, o que dispensará a necessidade de apresentar outro documento oficial com foto para se identificar ao mesário durante a votação.

Ainda, no que se refere ao *combate às fraudes eleitorais*, a utilização dos meios digitais se dá mediante os vários canais disponibilizados pela Justiça Eleitoral como, por exemplo, a ouvidoria[123] e aplicativos para *smartphones*[124],

---

[116] *A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política*, p. 218.
[117] GOMES, Wilson. *Internet e participação política em sociedades democráticas*. Revista FAMECOS, 27(3), 2005, p. 64.
[118] *Mídias digitais, globalização, redes e cidadania no Brasil*, p. 23.
[119] *O direito à informação pública no âmbito do Poder Legislativo: um estudo comparado das potencialidades e desafios dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano na concretização da transparência ativa*, p. 162.
[120] *O direito à informação pública no âmbito do Poder Legislativo: um estudo comparado das potencialidades e desafios dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano na concretização da transparência ativa*, p. 162.
[121] *Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios*, p. 147.
[122] Disponível em: <*http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/votacao-e-resultados/aplicativos-justica-eleitoral*>.
[123] Disponível em: <*http://www.tse.jus.br/eleitor/servicos/ouvidoria*>.
[124] Disponível em: <*http://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-anteriores/eleicoes-2016/votacao-e-resultados/aplicativos-justica-eleitoral*>.
[125] Cuja versão para as eleições de 2018 não havia sido liberada pelo TSE até a submissão deste trabalho.

dentre os quais se destaca o *Pardal*[125] , que possibilita aos eleitores notificar irregularidades e não conformidades nas campanhas, inclusive com foto, vídeo ou áudio.

O fortalecimento da democracia por meio das mídias digitais esbarra, contudo, no problema da exclusão digital: estima-se que quase nove em cada dez brasileiros não têm acesso a direto a computador ou internet. Segundo Márcio Vieira de SOUZA: "O 'Mapa da exclusão digital' expõe o apartheid digital no país, onde um quarto dos habitantes do Distrito Federal tem computador doméstico e 98% dos maranhenses são excluídos. O mesmo estudo aponta vias eficientes para erradicar mais essa brutal diferença do país que é campeão em desigualdade: políticas voltadas à inclusão digital dos empobrecidos". [126]

Esse problema deve ser contornado mediante duas linhas de ação: a primeira é o não abandono dos meios tradicionais de comunicação (rádio, carta, telefone etc.) ainda utilizados por uma grande parcela da população, sobretudo no interior do país; a segunda é a instituição de políticas públicas destinadas a promover a inclusão digital e a cidadania.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O caminho aqui trilhado foi algo extenso. Nada de estranhar, porém, quando se considera a relevância, a complexidade e a atualidade do tema. Com efeito, para que se evidencie a devida extensão de atuação das ouvidorias eleitorais há de se estabelecer o atual *status* do usuário dos serviços eleitorais, em face de um Estado Democrático de Direito, calcado na dignidade da pessoa humana, de um estágio civilizacional pós-industrial e pós-moderno, da sociedade da informação. Tal mister requereu tratar dos conceitos direitos humanos, direitos fundamentais, direitos de liberdade, direitos políticos, Estado Democrático de Direito, democracia, poder, soberania popular, controle social, publicidade, transparência, acesso à informação, dignidade da pessoa humana, cidadania, cidadão, nacional e estrangeiro, administrado e Administração Pública, supremacia do interesse público, serviço público eleitoral, interessado e usuário.

De se notar, assim, a convergência de fatores normativos internos e supranacionais para o atual estágio, quase transgressor de um direito do inimigo em matéria de prestação de serviços públicos, por meio da tendente superação da assimetria de informação. Um novo estágio que não se estabeleceu imediatamente com a atual Carta Política, ainda que nela tenha assento, pois só se concretizou com as ressignificações decorrentes de uma nova forma de interpretar os signos prescritivos que nela já estavam insculpidos desde 1988 e com a amplificação da concepção de um "Estado antropologicamente amigo", que deve tanto permitir quanto fomentar a participação popular (que não se esgota exercício do direito de voto, mas depende da cooperação do cidadão, interessado, administrado, usuário).

Nisso, o combate à assimetria de informação e a concretização da cidadania digital – que não podem implicar vedação às formas mais tradicionais de acesso – são instrumentos catalisadores do processo de cidadania ativa que propicia um círculo virtuoso que propicia a concretização do princípio constitucional-administrativo da eficiência.

Considerada a extensão dos serviços prestados pela Justiça Eleitoral, até por desempenhar tipicamente funções administrativas, e o dever de agir com respeito à *accountability* vertical e horizontal e à responsividade, grande é o desafio das ouvidorias eleitorais em atuar como defensora da transparência e do acesso à informação e de estimular a participação do usuário dos serviços eleitorais e das unidades internas e dos servidores de cada tribunal eleitoral.

Parafraseando Bobbio, em passagem já citada neste trabalho, *o "problema", antes de ser jurídico, é político: a questão é que os direitos do usuário dos serviços eleitorais estão positivados* (seja principiologicamente ou como regras; encontrando esteio tanto no direito interno quanto no âmbito internacional) *e, portanto, devem ser implementados e respeitados*. Cabe às ouvidorias eleitorais, de forma participativa, ou seja, em conjunto com as demais unidades de cada tribunal eleitoral e com os próprios usuários, o reconhecimento, o enfrentamento e a superação de tais desafios.

[126] Tratado em matéria do Tribunal Superior Eleitoral disponível em: <*http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Maio/eleicoes-2018-e-titulo-pode-ser-baixado-a-qualquer-momento-ate-o-dia-da-votacao*>.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALVES, Fernando de Brito. **Constituição e participação popular:** a construção histórico discursiva do conteúdo jurídico-político da democracia como direito fundamental. Curitiba: Juruá, 2013, p. 193

AVRITZER, Leonardo. I**mpasses da democracia no Brasil**. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileia, 2016.

_____. Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil democrático. **Revista Opinião Pública.** Campinas, vol. 14, nº 1, Junho, 2008.

BARCELOS, Guilherme. **Judicialização da política e ativismo judicial**. 1. ed. Florianópolis: HABITUS, 2018.

BOBBIO, Norberto. **Direito e poder**. Tradução de Nilson Moulin. São Paulo: Editora UNESP, 2008.

BORBA, Julian. **Participação Política:** uma revisão dos modelos de classificação. Revista Sociedade e Estado. Volume 27 Número 2 - Maio/Agosto 2012.

BRAGA, Marcus Vinicius de Azevedo. **Controle Social:** avanços e perspectivas no cenário brasileiro. Prestando Contas: Revista da Controladoria Geral do Município do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, p. 6-7. 30 dez. 2011. Disponível em: <http://www.rio.rj.gov.br/dlstatic/10112/2310215/DLFE-239309.pdf/PC_9.2.WEB.pdf>. Acesso em: abr. 2018.

BRASIL. **Conselho Nacional de Justiça**. Resolução nº 103, de 24 de fevereiro de 2010. Dispõe sobre as atribuições da Ouvidoria do Conselho Nacional de Justiça, determina a criação de ouvidorias no âmbito dos Tribunais e dá outras providências. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=2827>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. **Conselho Nacional de Justiça**. Resolução nº 215, de 16 de dezembro de 2015. Dispõe, no âmbito do Poder Judiciário, sobre o acesso à informação e a aplicação da Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Disponível em: <http://www.cnj.jus.br/busca-atos-adm?documento=3062>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. Lei Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009. Lei da Transparência; 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 28 maio 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp131.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999. Regula o processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 1o fev. 1999. Retificado em 11 mar. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ccivil_03/Leis/L9784.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Lei de Acesso à Informação. 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. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 18 nov. 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. Lei nº 13.444, de 11 de maio de 2017. Dispõe sobre a Identificação Civil Nacional (ICN). **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 12 maio 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13444.htm>. Acesso em: 17 ago. 2018.

_____. Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. Código de Defesa do Usuário de Serviços Públicos. Dispõe sobre participação, proteção e defesa dos direitos do usuário dos serviços públicos da administração pública. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Brasília, DF, 27 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13460.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. **Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.** Resolução TRESC no 7.793, de 30 de junho de 2010. Institui a Ouvidoria no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Disponível em: <http://apps.tre-sc.jus.br/site/legislacao/normas-administrativas/resolucao-tresc/2010/res-tresc-n-77932010/index.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. **Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.** Resolução TRESC no 7.793, de 30 de junho de 2010. Institui a Ouvidoria no âmbito do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina. Disponível em: <http://apps.tre-sc.jus.br/site/legislacao/normas-administrativas/resolucao-tresc/2018/resolucao-tresc-n-79892018/index.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. **Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina.** Portaria P no 294, de 18 de dezembro de 2012. Institui o Serviço de Informação ao Cidadão (SIC) do Tribunal Regional Eleitoral de Santa Catarina, em atendimento à Lei nº 12.527, de 18.11.2011, e dá outras providencias. Disponível em: <http://apps.tre-sc.jus.br/site/legislacao/normas-administrativas/portaria-p/2012/portaria-p-n-2942012/index.html>. Acesso em: 22 out. 2019.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral.** Glossário Eleitoral Brasileiro. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/eleitor/glossario>. Acesso em: 21 ago. 2013.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral.** Resolução TSE no 23.268, de 20 de maio de 2010. Dispõe sobre a Central do Eleitor no âmbito da Justiça Eleitoral. Disponível em: <http://www.tse.jus.br/legislacao-tse/res/2010/RES232682010.htm>. Acesso em: 29 jul. 2018.

_____. **Tribunal Superior Eleitoral.** Resolução TSE no 23.435, de 5 de fevereiro de 2015. Regulamenta a aplicação, no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, da Lei no 12.527, de 18 de novembro de 2011, que versa sobre o acesso à informação. Disponível em: <http://www.justicaeleitoral.jus.br/arquivos/resolucao-tse-n-23-435>. Acesso em: 29 jul. 2018.

CONCEIÇÃO, Tiago de Menezes. **Direitos políticos fundamentais:** a sua suspensão por condenação criminal e por improbidade administrativa. 3. ed. Curitiba: Juruá, 2014. 244p.

CONSTANT, Benjamin. **Da liberdade dos antigos comparada à dos modernos.** In: MONTEIRO, João Paulo et al. Filosofia política 2. Porto Alegre: L&PM Editores: 1985.

COSTA, Rafael Antonio; TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes. **A (i)legitimidade ativa do eleitor para a propositura da ação de impugnação de mandato eletivo.** In: ALMEIDA, Frederico Rafael Martins; COSTA, Rafael Antonio; SILVA, Claudio Eduardo Regis de Figueiredo e; TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes (Orgs). Participação política: balanços e perspectivas. Curitiba: Instituto Memória, 2017. 220 p.

COSTA, Rafael Antônio. **As funções da Justiça Eleitoral**. In: Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 8, n. 15, p. 131-148, jul./dez. 2016, p. 135.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva. **Administração pública democrática e supremacia do interesse público:** novo regime jurídico-administrativo e seus princípios constitucionais estruturantes. Curitiba: Juruá, 2015.

DE LA RUE, Letícia Almeida. **O direito à informação pública no âmbito do Poder Legislativo:** um estudo comparado das potencialidades e desafios dos portais dos parlamentos brasileiro e mexicano na concretização da transparência ativa. 220 p. Dissertação (Mestrado em Direito). Santa Maria, RS. Universidade Federal de Santa Maria – UFSM. 2014, p. 160.

DELLA-PORTA, Donatela. **Introdução a Ciência Política.** Lisboa: Editorial Estampa. 2003.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DIDIER JR., Fredie; BRAGA, Paula Sarno; OLIVEIRA, Rafael Alexandria de. **Curso de Direito Processual Civil:** teoria da prova, direito probatório, ações probatórias, decisão, precedente, coisa julgada e antecipação dos efeitos da tutela. 11. ed. Salvador: Ed. JusPodivm, 2016, p. 322.

ESPÍNDOLA, Ruy Samuel. **A Lei Ficha Limpa em revista e os empates no STF:** o dilema entre o politicamente correto e o constitucionalmente sustentável. In: ___. Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 23-31.

_____. **Abuso do poder regulamentar e TSE:** contas eleitorais rejeitadas e quitação eleitoral nas eleições (reflexos do moralismo eleitoral). In: ___. Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 41-52.

_____. **Justiça Eleitoral contramajoritária e soberania popular:** a democrática vontade das urnas e a autocrática vontade judicial que a nulifica. In: ___. Direito eleitoral: a efetividade dos direitos políticos fundamentais de voto e de candidatura. 1. ed. Florianópolis: Habitus, 2018. p. 53-76.

FARIA, Fernando de Castro. **A perda de mandato eletivo:** decisão judicial e soberania popular. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

_____. **O Estado Democrático de Direito e a decisão judicial eleitoral que impõe a perda do mandato eletivo.** Resenha Eleitoral – Nova Série, Florianópolis, vol. 15, 2008. Disponível em: <http://www.tre-sc.jus.br/site/resenha-eleitoral/revista-tecnica/edicoes-impressas/integra/2012/06/o-estado-democratico-de-direito-e-a-decisao-judicial-eleitoral-que-impoe-a-perda-do-mandato-eleti/index684a.html?no_cache=1&cHash=dfd141d38f15e0e412d9e2d99720eb57>. Acesso em: 2 ago. 2017.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos gestores e participação sociopolítica**. São Paulo: Cortez, 2001.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 13. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Atlas, 2017.

GOMES, Orlando. **Introdução ao direito civil**. 12. ed. São Paulo: Forense, 1997.

GOMES, Wilson. **A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política.** Revista Fronteiras – estudos midiáticos, 7(3), 2005.

_____. **Internet e participação política em sociedades democráticas.** Revista FAMECOS, 27(3), 2005.

GRAEFF, Caroline Bianca; ALVARO, Augusto de Borba Barreto. **O modelo de governança eleitoral brasileiro e a judicialização das regras político-eleitorais.** Revista Debates. Porto Alegre: 11.1 (2017): 99-118.

HERRERA, Carlos Miguel. **O Direito com a política, o nosso Bobbio.** In: MORAES, Filomeno. Política e Direito em Norberto Bobbio: luzes a liberdade para a liberdade, a igualdade, a democracia e a república. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. 390 p.

JARDIM, Eduardo Marcial Ferreira. **Manual de direito financeiro e tributário.** 4. ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

JORGE, Flávio Cheim; LIBERATO, Ludgero; RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Curso de Direito Eleitoral.** 2. ed. rev, atual. e ampl. Salvador: Ed. JusPodivm, 2017.

KING JR., Martin Luther. Deixem-nos votar. In: CARSON, C.; SHEPARD, K. (ed.). **Um apelo à consciência:** os melhores discursos de Martin Luther King. Trad. Sergio Lopes. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LOLLI, Eduardo Henrique. **Ação popular:** pacote de medidas anticorrupção e perspectivas de aprimoramento do instituto. In: ALMEIDA, Frederico Rafael Martins; COSTA, Rafael Antonio; SILVA, Claudio Eduardo Regis de Figueiredo e; TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes (Orgs). Participação política: balanços e perspectivas. Curitiba: Instituto Memória, 2017. 220 p.

MANIN, Bernard; PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.. Eleições e representação. Lua Nova, 2006, n. 67, p. 105-138.

MARCHETTI, Vitor. **Poder Judiciário e Competição Política no Brasil:** uma Análise das Decisões do TSE e do STF sobre as Regras Eleitorais. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Tese. Doutorado em Ciências Políticas. São Paulo, 2008.

MEDEIROS, Anny Karine de; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. **Estudos sobre accountability no Brasil:** meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Rev. Adm. Pública. Rio de Janeiro, n. 47(3). p. 745-775, maio/jun. 2013.

MELLO, Marcelo Pereira de; CALLEGARI, José Antonio. **Ouvidoria:** Direito Fundamental de Acesso à Justiça e defesa da cidadania. In: CONGRESSO INTERNACIONAL INTERDISCIPLINAR EM SOCIAIS E HUMANIDADES. 2012, Niterói. Disponível em: <https://docs.wixstatic.com/ugd/ce4450_ba716e29aba944bdad5746dfd2faae36.pdf>. Acesso em: 30 jul. 2018.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de direito constitucional.** 9. ed. rev. e atual. São Paulo: Saraiva, 2014.

MENDES, Gilmar F.; STRECK, Lenio L. Comentário ao art. 93. in: CANOTILHO, J. J. Gomes; _____, SARLET, Ingo W.; _____. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil**. São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013, p. 1.324.

MENEZES, Ronald do Amaral; CARDOSO, Antonio Semeraro Rito (orgs.). **Ouvidoria pública brasileira:** reflexões, avanços e desafios. Brasília: IPEA, 2016.

MIGUEL, Luis Felipe. **Impasses da accountability:** dilemas e alternativas da representação política. In: Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, p. 25-38, nov. 2005.

MILBRATH, Laster W. **Political Participation:** How and Why Do People Get Involved in Politics?. In: The American Political Science Review. Chicago: Rand McNally & Company, 1965.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 29. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

MORAIS, José Luis Bolzan de. **As crises do Estado e da Constituição e a transformação espacial dos direitos humanos.** Porto Alegre, Livraria do Advogado, 2002.

NERY, Pedro Fernando; MENEGUIN, Fernando Boarato. **A reforma política sob o ponto de vista da análise econômica do direito.** Economis Analysis of Law Review, v. 9, no 1, p. 113-133, jan-abr 2018. Disponível em: <https://portalrevistas.ucb.br/index.php/EALR/article/view/8687/5663>. Acesso em: 29 jul. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998.

_____. **Democracia delegativa?** Novos Estudos, v. V, n. 31, p. 25-40, 1991.

OLIVEIRA, Heletícia Leão de. **Orçamento participativo:** a participação popular na gestão das finanças públicas municipais. In: ALMEIDA, Frederico Rafael Martins; COSTA, Rafael Antonio; SILVA, Claudio Eduardo Regis de Figueiredo e; TEIXEIRA, Ayrton Belarmino de Mendonça Moraes. Participação política: balanços e perspectivas. Curitiba: Instituto Memória, 2017. 220 p.

PASOLD, Cesar Luiz. **Metodologia da pesquisa científica:** teoria e prática. 13. ed. rev. atual. amp. Florianópolis: Conceito Editorial, 2015.

PEREGRINO, Marcelo Ramos. **O controle de convencionalidade da Lei da Ficha Limpa:** direitos políticos e inelegibilidades. 2. ed. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2015.

PRZEWORSKI, Adam. **Reforma do Estado:** responsabilidade política e intervenção econômica. Revista Brasileira de Ciências Sociais, Ano 11, no 32, p. 18-40. 1996.

ROCHA, Fernando Luiz Ximenes. **Norberto Bobbio e os direitos humanos.** Política e Direito em Norberto Bobbio: luzes a liberdade para a liberdade, a igualdade, a democracia e a república. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. 390 p.

ROMERO, Henrique Hugueney; SANT`ANNA, Francisco Cláudio Corrêa Meyer. **O papel das ouvidorias na comunicação pública do Poder Judiciário.** Revista do Serviço Público (Brasília), v. 65, n. 2, p. 185-198, 2014. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/579/497>. Acesso em: 29 jul. 2018.

ROSSI, Alexandre Luiz Bernardi. **A hipocrisia das formas e a usurpação dos conteúdos:** reforma política ou reforma do Estado brasileiro. In: ALMEIDA, Frederico Rafael Martins; COSTA, Ilton Garcia; COSTA, Rafael Antonio (Orgs). Reforma política: diálogos e reflexões. Curitiba: Instituto Memória, 2017. 180 p.

SANTAELLA, Lucia. **Navegar no ciberespaço:** o perfil cognitivo do leitor imersivo. São Paulo: Paulus, 2004.

SANTIAGO, Nestor Eduardo Araruna. **Norberto Bobbio e a Era dos Direitos:** sobre o fundamento da dignidade da pessoa humana na jurisprudencia penal do Supremo Tribunal Federal. In: MORAES, Filomeno. Política e Direito em Norberto Bobbio: luzes a liberdade para a liberdade, a igualdade, a democracia e a república. Florianópolis: Conceito Editorial, 2014. 390 p.

SILVA, Henrique Neves da. **A justiça eleitoral:** breve apanhado histórico, estrutura atual, natureza e noções da competência. Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE, Belo Horizonte, ano 2, n. 2, p. 125-166, jan./jun. 2010.

SOUSA, Mônica Teresa Costa. **Accountability e Poder Judiciário:** das razões de existir do Conselho Nacional de Justiça. In: Revista da AJURIS – v. 41 – n. 136 – Dezembro 2014.

SOUZA, Márcio Vieira de. **Mídias digitais, globalização, redes e cidadania no Brasil.** In: _____; GIGLIO, Kamil (Orgs.). Mídias digitais, redes sociais e educação em rede: experiências na pesquisa e extensão universitária. São Paulo: Blucher, 2015.

STRECK, Lenio Luiz. **Hermenêutica jurídica e(m) crise.** 3. ed. rev. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2001.

TAVARES, André Ramos. Comentário ao art. 37. In: CANOTILHO, J. J. Gomes; MENDES, Gilmar F., SARLET, Ingo W.; STRECK, Lenio L. (Coords.). **Comentários à Constituição do Brasil.** São Paulo: Saraiva/Almedina, 2013. p. 849

ZAMBONI, Y. **Participatory budgeting and local governance: an evidence-based evaluation of participatory budgeting experiences in Brazil.** May 28, 2007 (Working Paper). Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.467.6755&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: abr. 2018.

ZILIO, Rodrigo López. **Direito eleitoral.** 5. ed. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2016.