



UNIVERSIDADE FEDERAL DO PIAUÍ
CENTRO DE CIÊNCIAS HUMANAS E LETRAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM DIREITO
MESTRADO ACADÊMICO EM DIREITO

ANTONIO FÁBIO DA SILVA OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA MEDIATA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ACCOUNTABILITY DIAGONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

Teresina

2023

ANTONIO FÁBIO DA SILVA OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA MEDIATA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ACCOUNTABILITY DIAGONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

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

Orientador: Prof. Dr. Robertson Santos Pessoa

Teresina

2023

FICHA CATALOGRÁFICA
Universidade Federal do Piauí
Biblioteca Comunitária Jornalista Carlos Castello Branco
Divisão de Representação da Informação

O48p Oliveira, Antonio Fábio da Silva.
Participação democrática mediata na administração pública :
accountability diagonal nos tribunais de contas brasileiros / Antonio
Fábio da Silva Oliveira. -- 2023.
146 f.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Federal do Piauí, Centro
de Ciências Humanas e Letras, Programa de Pós-Graduação em
Direito, Teresina, 2023.

“Orientador: Prof. Dr. Robertsonio Santos Pessoa”.

1. *Accountability*. 2. Democracia. 3. Tribunais de Contas.
4. Controle externo. 5. *Accountability* diagonal. I. Pessoa, Robertsonio
Santos. II. Título.

CDD 341.39

ANTONIO FÁBIO DA SILVA OLIVEIRA

**PARTICIPAÇÃO DEMOCRÁTICA MEDIATA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA:
ACCOUNTABILITY DIAGONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS**

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

Orientador: Prof. Dr. Robertson Santos Pessoa.

Dissertação defendida e aprovada perante banca julgadora abaixo assinada, em 15 de fevereiro de 2023.

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Robertson Santos Pessoa
Universidade Federal do Piauí

Prof. Dr. Ricardo Schneider Rodrigues
Centro Universitário CESMAC

Prof. Dr. Francisco Meton Marques de Lima
Universidade Federal do Piauí

Teresina

2023

Aos meus pais, Joselina e Assis, pelo amor dedicado;

Ao Maurício, pelo apoio;

Ao Marcos e ao Bruno, pela grande ajuda;

A todos os professores incríveis que passaram pela minha vida;

Aos meus amigos do Tribunal de Contas, especialmente à Geysa, por toda a força dada;

Ao TCE-PI, pela oportunidade concedida.

RESUMO

O tema do controle social, enquanto manifestação da *accountability* pública, abarca uma ampla gama de possibilidades participativas da sociedade em relação à administração pública. O presente trabalho, valendo-se do método de abordagem dedutivo e metodologia de pesquisa bibliográfica, se debruça sobre uma categoria conceitual específica daquele gênero de controle denominada “*accountability* diagonal”, como ferramenta de legitimidade democrática procedimental, a partir de um recorte institucional específico: os Tribunais de Contas nacionais. Com base nas definições apresentadas, no desenho institucional adotado por essa classe de entidades fiscalizadoras superiores e nas discussões sobre o papel da *accountability* na democracia contemporânea, buscou-se responder os seguintes questionamentos: quais seriam os mecanismos de operacionalização da *accountability* diagonal no âmbito das Cortes de Contas brasileiras e quais atravessamentos participativos informam a juridicidade dessa forma de manifestação, institucionalmente intermediada, do exercício do poder soberano? Constatou-se que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, além de prover essas instituições de capacidade de exigir responsividade dos gestores públicos e de impor responsabilização por atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, também preceituou maneiras pelas quais a sociedade civil pode invocar o controle externo da administração pública em seu favor e em seu nome. Elementos da cultura organizacional desses órgãos também contribuíram nesse sentido, revelando uma tendência auspiciosa, ainda que o cenário atual não seja o ideal.

Palavras-chave: *accountability*; democracia; Tribunais de Contas; controle externo; *accountability* diagonal.

ABSTRACT

The theme of social control, as a manifestation of public accountability, encompasses a wide range of participatory possibilities for society in relation to public administration. The present work, using the deductive method as an approach and methodology of bibliographical research, focusing on a specific conceptual category of the type of control called “diagonal accountability”, as a tool of procedural democratic legitimacy, from a specific institutional perspective: the national Courts of Auditors. Based on the definitions presented, on the institutional design adopted by this class of superior supervisory entities and on the discussions about the role of accountability in contemporary democracy, the following questions were sought to be answered: what would be the operationalization mechanisms of diagonal accountability within the scope of the Brazilian Courts of Accounts? Which participatory disputes inform the legality of this form of manifestation, institutionally brokered, of the exercise of sovereign power? It was found that the 1988 Constitution of the Federative Republic of Brazil, in addition to providing these institutions with the capacity to demand responsiveness from public managers and to impose accountability for illegal, illegitimate or uneconomic acts, also prescribed ways in which civil society can invoke the external control of the public administration in its favor and on its behalf. Elements of the organizational culture of these bodies also contributed in this sense, revealing an auspicious trend, even if the current scenario is not ideal.

Keywords: *accountability; democracy; audit courts; external control; diagonal accountability.*

LISTA DE SIGLAS

ADCT: Ato Das Disposições Constitucionais Transitórias;

CRFB: Constituição da República Federativa do Brasil;

EFS: Entidade fiscalizadora superior

FGV: Fundação Getúlio Vargas

FIA: Fundação Instituto de Administração

INTOSAI: International Organization of Supreme Audit Institutions

IRB: Instituto Rui Barbosa

ISSAI: Normas Internacionais Das Entidades Fiscalizadoras Superiores

ITP-TCE-PR: índices de transparência da administração pública do TCE-PR

LAI: lei de acesso à informação

LINDB: Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro

LRF: Lei de responsabilidade fiscal

MAO: Manual de Auditoria Operacional

MPOG: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão

NBASP: Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público

ODS: Objetivos do Desenvolvimento Sustentável.

Promoex: Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros

SEFTI: Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação

STF: Supremo Tribunal Federal

TCE: Tribunal de Contas do Estado

TCDF: Tribunal de Contas do Distrito Federal

TCE-CE: Tribunal de Contas do Estado do Ceará

TCE-MA: Tribunal de Contas do Estado do Maranhão

TCE-MG: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCE-PI: Tribunal de Contas do Estado do Piauí

TCE-PR: Tribunal de Contas do Estado do Paraná

TCE-SE: Tribunal de Contas do Estado de Sergipe

TCE-SP: Tribunal de Contas do Estado de São Paulo

TCE-TO: Tribunal de Contas do Estado do Tocantins

TCM: Tribunal de Contas Municipal

TCMs: Tribunal de Contas dos Municípios

TCM-GO: Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Goiás

TCM-RJ: Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro

TCM-SP: Tribunal de Contas do Município de São Paulo

TCU: Tribunal de Contas da União

TI: Tecnologias de Informação e Comunicação

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Frequência da utilização do termo <i>accountability</i> em publicações de língua inglesa.	32
Figura 2 Representação dos fluxos de <i>accountability</i> de acordo com as tipologias	64

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA	16
2.1 Democracia, <i>accountability</i> e mudanças de paradigmas no direito.....	16
2.2 <i>Accountability</i> : significados, relação com a democracia e papel dentro do sistema de governança	32
2.3 Tipologias de <i>accountability</i>	52
2.3.1 <i>Accountability</i> vertical.....	52
2.3.2 <i>Accountability</i> horizontal.....	55
2.3.1 <i>Accountability</i> diagonal	60
3 CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS.....	66
3.1 Controle externo como decorrência do dever de <i>accountability</i> e suas implicações ...	66
3.2 Modelos de <i>accountability</i> horizontal e o desenho institucional adotado pelos tribunais de contas.....	75
3.3 Tribunais de Contas: competências e processo de mudanças institucionais	82
4 ACCOUNTABILITY DIAGONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO POSSIBILIDADE DEMOCRÁTICA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	100
4.1 Fundamentação jurídica-principiológica da <i>accountability</i> diagonal como critério de controle	100
4.1.1 Direito à boa administração pública	101
4.1.2 Regime jurídico-administrativo.....	103
4.1.3 Princípios da transparência.....	105
4.1.4 Princípio da eficiência	110
4.1.5 Princípios da participação.....	112
4.1.6 Direito de petição.....	115
4.1.7 Conclusões parciais	116
4.2 O elemento <i>enforcement</i> nas competências dos tribunais de contas	118
4.3 Atravessamentos participativos e aberturas institucionais: <i>accountability</i> diagonal nas entrelinhas das competências dos Tribunais de Contas brasileiros	121
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	131

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	135
---	------------

1 INTRODUÇÃO

A *accountability* pública, enquanto manifestação do direito de exigir responsividade de governos (e conseqüentemente, do dever que estes têm de prestar contas) é uma dimensão imprescindível da democracia, principalmente por sua relação com o tema da legitimidade da atuação estatal, e com o nível de confiança da sociedade em relação a seus gestores públicos. Verifica-se nas democracias contemporâneas, inclusive no Brasil, uma pluralização do repertório institucional vocacionado à *accountability*, com o intuito de ampliar a legitimidade das escolhas estatais, inclusive, no que se refere às suas implicações administrativas e financeiras.

Somado a isso, com a constitucionalização de diversos ramos do direito, em um contexto de releitura do Estado democrático de direito à luz dos direitos fundamentais, verificou-se uma tendência à ampliação da participação da sociedade civil, por meio de dinâmicas procedimentais, de cunho dialógico, na construção da decisão administrativa. Essa nova racionalidade exige uma atualização institucional que privilegie novas formas de legitimação das escolhas feitas no âmbito da Administração Pública.

É nessa conjuntura que a *accountability* pública desponta como plexo de direitos, deveres, estratégias, institutos, instituições e posturas que servem ao objetivo de conferir legitimidade democrática, para além da mera noção de legalidade, a um sistema cada vez mais intrincado de atuação do Estado Administração, impulsionado, ainda, por uma teleologia de inspiração no mercado, voltada para a produção de resultados. Por conseguinte, entender os significados contemporâneos da sociedade, do Estado, da democracia, do controle da administração pública e do próprio direito, se torna condição indispensável para a compreensão da extensão do significado de “*accountability*”, pois o contexto sócio-político e econômico, informador de todas as realidades acima citadas, certamente dita a lógica que permeia a institucionalização da responsividade dos detentores do poder como valor democrático.

A *accountability* tem várias funções juspolíticas no Estado constitucional contemporâneo, perpassando, desde a esfera eleitoral, onde os governantes (e fatalmente, os administradores) são escolhidos, até a atuação propriamente burocrática (no sentido de expertise) de produção de utilidades para a sociedade. A Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB), promulgada em 1988 (e alterações posteriores), prevê diversas formas de

participação direta da sociedade na administração pública, seja de forma orgânica, seja externamente à estrutura dos órgãos e entidades públicas, e os mecanismos de *accountability* certamente se enquadram nessa racionalidade participativa.

Essa mesma CRFB também prevê diversos mecanismos de controle externo da Administração Pública, dentre eles, os Tribunais de Contas, o que permite inferir que o ordenamento jurídico brasileiro prestigia a *accountability* como uma dimensão da atuação da administração pública. A questão que se apresenta, tendo em vista essa realidade jurídica, é saber se há plausibilidade na conjecturação de uma perspectiva procedimental/dialógica, no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, enquanto manifestação do dever/direito de *accountability*, que abarque, de forma dialética, os interesses dispersos na sociedade civil.

Pensar em controle externo a partir da perspectiva da *accountability* permite, além de ampliar o universo bibliográfico pesquisável, tendo em vista a diversidade multidisciplinar que se dedica ao tema, modernizar a abordagem, já que a abrangência transnacional dos estudos disponíveis possibilita um maior contato com tecnologias sociais e configurações institucionais das mais variadas partes do mundo, proporcionando um enriquecimento do debate. O uso da palavra, sem uma proposta de tradução, tem, justamente, a finalidade de instigar o aprofundamento, já que permite desvencilhar das obviedades de expressões como “responsabilidade” e “controle externo”.

Valendo-se dessas vantagens, este estudo aborda, após uma explanação conceitual sobre a *accountability* democrática de modo geral, a *accountability* na sua configuração horizontal, traduzida em termos jurídicos, como controle externo da Administração Pública, mais especificamente, aquele exercido pelos Tribunais de Contas nacionais, para posteriormente se dedicar à chamada *accountability* diagonal, que reflete a inserção, ou a cooperação cidadã, no âmbito de atuação das agências de *accountability* horizontal.

Essa configuração híbrida de *accountability*, apresentada pela perspectiva diagonal, mescla aspectos institucionais da vertente horizontal, tais como a competência técnica de servidores públicos, sistemas de informação, processos de análise de contas e competências jurídicas para impor sanções, dentre outros, com a potência democrática inerente a uma cidadania política que, pelo menos virtualmente, se espera engajada e cônica de seus direitos. Essa sistemática, além de propiciar a perenidade da prestação de informações à sociedade, mediante a manutenção de canais imparciais de comunicação, também permite o intercâmbio

com diversos setores da sociedade, sejam eles diretamente interessados em algum serviço ou atividade desempenhados pelo Estado, seja de interessados na construção do que os paradigmas tradicionais do direito administrativo denominam como “interesse público”.

Como se verá, no desenrolar do século XX e no começo do século atual, diversas teorias tentaram explicar o fenômeno da democracia, inicialmente focadas em apregoar a sua desejabilidade, mas posteriormente, prescrevendo fórmulas e configurações que melhor cumpririam a finalidade de atender aos interesses comuns (ou pelo menos harmonizar os diferentes interesses particulares). Algumas dessas teorias relegavam a participação popular ao momento eleitoral, quando se escolhiam os governantes, outras entendem que a participação deve ser ampliada, proporcionando o maior engajamento possível, e por fim, têm-se ainda aquelas que dizem que a participação deve ser qualificada, racional e deve ter fins deliberativos.

Partindo dessas teorias, buscar-se-á descortinar a fundamentação teórica que subsidia os mecanismos de *accountability* diagonal, no contexto democrático, sobretudo, considerando as especificidades institucionais correspondentes à delimitação aqui estabelecida, qual seja, sua operacionalização no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros. Ademais, também se buscará apresentar o encadeamento normativo afeto ao problema e suas conexões com a realidade sócio-política, que certamente tem muito a revelar sobre sua natureza, pois a democracia brasileira, inquestionavelmente, é fortemente marcada pela manutenção de estruturas autoritárias e corruptas de poder, além, é claro, pela desigualdade social.

Tem-se, portanto, que a hipótese aqui aventada é a de que a cultura da denúncia¹ permite o diálogo com a sociedade civil, como manifestação da supervisão democrática, ao passo em que conecta a vigilância exercida por ela à expertise, garantias institucionais e a poderes sancionatório (*enforcement*) de instâncias de *accountability* horizontal, aqui tratada a partir do recorte organizacional dos Tribunais de Contas brasileiros.

Espera-se, com isso, ser possível fazer um diagnóstico das mudanças institucionais afetas ao controle externo da administração pública brasileira, em direção ao aperfeiçoamento das práticas de *accountability*, tema tão caro ao direito contemporâneo, e acredita-se, bastante promissor no que se refere ao aprimoramento da experiência democrática nacional.

¹ O termo “denúncia” está sendo empregado aqui de forma genérica, como meio de manifestação da sociedade perante órgãos de *accountability* horizontal (controle externo).

Estruturalmente, a pesquisa será apresentada de forma a contemplar: no segundo capítulo, questões mais gerais que compõem o quadro contextual e conceitual da *accountability* democrática, com destaque para o conceito de *accountability* diagonal, inclusive, apresentando a sua compatibilidade com a realidade juspolítica pátria. Posteriormente, ao passo em que alguns conceitos vão sendo firmados, as perspectivas mais específicas serão trabalhadas, perscrutando as relações procedimentais existentes ou potenciais, entre os Tribunais de Contas e sociedade civil. Sob essa lógica narrativa, no terceiro capítulo serão abordados aspectos do controle externo, enquanto manifestação da *accountability*, e apresentadas as especificidades institucionais da sua manifestação no âmbito dos Tribunais de Contas brasileiros. Por fim, no quarto capítulo, são apresentados os fundamentos jurídicos que dão sustentabilidade ao conceito de *accountability* diagonal no âmbito dos Tribunais de Contas, além dos eventuais institutos e elementos da cultura organizacional desses órgãos, que tornam plausível sustentar tal prática na sua atuação institucional.

Para atingir os objetivos colocados (a partir do método de abordagem dedutivo) foi realizada uma pesquisa de cunho bibliográfico e documental. A análise de documentos se debruçou, principalmente, sobre diplomas legais, relatórios e demais informações disponibilizadas em páginas institucionais da internet, tais como sites de associação de cunho corporativo, organismos internacionais, organizações voltadas para o desenvolvimento institucional, bem como as páginas oficiais dos diversos Tribunais de Contas do Brasil.

2 ACCOUNTABILITY E DEMOCRACIA

2.1 DEMOCRACIA, ACCOUNTABILITY E MUDANÇAS DE PARADIGMAS NO DIREITO

A categoria central a ser tratada nesse trabalho, a *accountability* diagonal, representa uma subdivisão do chamado controle social, concepção conceitual dotada de baixa densidade jurídica, o que demanda, para sua análise, um tratamento interdisciplinar, que aborde questões relacionadas à Ciências política e sociais, história, sociologia, administração pública, e claro, direito². Portanto, tornam-se necessários alguns apontamentos a respeito dos temas democracia e *accountability*, para que se compreenda a racionalidade por trás dos mecanismos de responsividade no Brasil, principalmente no que se refere ao recorte institucional aqui estabelecido: os Tribunais de Contas nacionais.

No “espaço-tempo” da política mundial, a democracia é um fenômeno não apenas raro, tendo em vista o universo de países que cobrem o globo terrestre, mas também bastante recente na escala da história. Apesar disso, pode-se dizer que a democracia é reconhecida, atualmente, como modelo mais aceitável de governança da vida em sociedade³, ainda que tal reconhecimento, no âmbito dos governos, em muitos casos, se opere apenas na esfera discursiva.

Há autores que dedicam suas análises e estudos a respeito de tal forma de organização da sociedade a partir de uma perspectiva mais restritiva, na qual são abordados aspectos mais vinculados à questão eleitoral, focando, principalmente, vicissitudes da opinião pública quando da escolha de representantes⁴. Não há demérito nenhum em se fazer tal recorte, senão o contrário, tendo em vista que é nessa seara que se percebe, com mais clareza, as mudanças que geram instabilidade aos regimes democráticos, tais como o descrédito crescente na política e a ascensão de grupos reacionários que, pelas vias democráticas, obtêm o poder e passam a usá-lo de modo a ameaçar a própria democracia da qual se serviram.

² Laura Barros também compartilha dessa opinião, asseverando que o termo, aos poucos, vem sendo incorporado e mais explorado pela academia brasileira. BARROS, Laura Mendes Amando de, **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**, São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 56.

³ SEN, Amartya, Democracy as a Universal Value, **Journal of Democracy**, p. 3–17, 1999. Disponível em: <http://homes.ieu.edu.tr/~ibagdadi/INT230/Amartya%20Sen%20-%20Democracy%20as%20a%20Universal%20Value.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 1.

⁴ PRZEWORSKI, Adam. **Crise da democracia**, Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 29.

Verificam-se, todavia, perspectivas teóricas que se debruçam sobre o tema, ampliando os horizontes de análise, de modo a abarcar realidades institucionais que vão para além da dimensão eleitoral⁵. É sob os pressupostos teóricos das concepções mais amplas de democracia que este trabalho se abriga, fazendo uso, principalmente, das discussões a respeito da *accountability*, como o intuito de apurar as relações dialógicas existentes no âmbito da atividade de controle externo, em especial no recorte institucional compreendido pelo “sistema” constitucional dos Tribunais de Contas.

Levando isso em consideração, faz-se necessária, inicialmente, uma abordagem a respeito das mudanças institucionais que contribuíram para a atual arquitetura das burocracias de controle e seu papel para a implementação da *accountability* democrática.

O prestígio da questão da responsividade governamental já aparece até mesmo em importantes deliberações de organismos internacionais. Por meio da Resolução A/RES/70/1⁶, de setembro de 2015, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou as metas prescritas pelo documento resultante da cúpula das Nações Unidas para o desenvolvimento sustentável, denominada “Agenda 2030”, na qual constam os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS). O Objetivo 16 prescreve como meta para todos os países e partes interessada “Promover sociedades pacíficas e inclusivas para o desenvolvimento sustentável, proporcionar o acesso à justiça para todos e construir instituições eficazes, responsáveis e inclusivas em todos os níveis”.

O ODS 16 se desdobra em diversas submetas, dentre elas: a redução da corrupção; o desenvolvimento de instituições eficazes, responsáveis e transparentes em todos os níveis e; a promoção da participação na tomada de decisões em todos os níveis, todas pertinentes à responsividade devida pelos governos e correspondentes Administrações Públicas, aos cidadãos. O fato de tais temas terem sido alçados à condição de componentes de um ODS

⁵ ROSANVALLON, Pierre. Réinventer la démocratie? **Le Monde**, Paris, 29 abr. 2009. Disponível em: https://www.college-de-france.fr/media/pierre-rosanvallon/UPL52339_Reinventer_la_democratie_Version_II.pdf; Acesso em: 24 mai. 2022; p. 1-2; e O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias**: críticas democráticas á democracia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 94.

⁶ UN. United Nations. General Assembly Resolution A/RES/70/1. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em 04 mar. 2022. Também em português: ONU –Organização das Nações Unidas. 2015. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em 4 de mar. de 2022.

revela a importância que vem sendo atribuída, em nível internacional, à *accountability*, o que também se reflete na esfera do debate acadêmico⁷.

Ademais, não se pode olvidar que as transformações estruturais das últimas décadas se relacionam com a emergência de novos paradigmas científicos alicerçados na tecnologia da comunicação e da informação, características de uma sociedade organizada em redes⁸. Reveladora da expressividade dessa questão foi o fato de a temática do *World Development Report*⁹ de 2021, do Banco Mundial¹⁰, elaborado no contexto da pandemia da COVID-19, ter versado sobre a importância dos dados para o desenvolvimento econômico e combate à pobreza. No documento é apontado que, apesar dos desafios que ainda se apresentam, os dados de finalidade pública podem melhorar a prestação de serviços, auxiliando nas diversas fases de uma política pública, bem como no direcionamento racional de recursos escassos, além de promover a *accountability* e o empoderamento da sociedade em face dos governos/administrações¹¹. A importância da *accountability* na esfera da governança de dados reforça a percepção da centralidade do tema para o desenvolvimento dos países.

O cumprimento de tais metas perpassa pelo domínio do direito administrativo, que se apresenta, na atualidade, como uma disciplina jurídica voltada para uma conformação do

⁷ LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. *American Political Science Review*, v. 114, n. 3, p. 811–820, ago. 2020. DOI: 10.1017/S0003055420000222. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055420000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 811.

⁸ CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A Sociedade em rede: do conhecimento à ação política: conferência promovida pelo Presidente da República**; 4 e 5 Março de 2005; Centro Cultural de Belém. Lisboa: Casa da Moeda: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2006. p. 17-30. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301788806_A_Sociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Accao_Politica. Acesso em: 2 ago. 2021. p. 17.

⁹ Relatório de Desenvolvimento Mundial (tradução nossa). INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. **World Development Report 2021**, Washington DC, [s.n.], 2021. Disponível em: <https://wdr2021.worldbank.org/the-report/>. Acesso em: 07 mar. 2022.

¹⁰ O Banco Mundial já reconhece a *accountability* como questão de crucial importância há algum tempo, tendo o Relatório de Desenvolvimento Mundial de 2001, apontado essa variável como fator de empoderamento necessário à redução da pobreza, enquanto que o relatório de 2004 apontou a sua importância para que os serviços funcionem para os pobres. MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejy. Social accountability an introduction to the concept and emerging practice. **The World Bank Working Social development Papers: participation and civic engagement**, n. 76, 2004. p. 1.

¹¹ INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. **World Development Report 2021**, Washington DC, [s.n.], 2021. Disponível em: <https://wdr2021.worldbank.org/the-report/>. Acesso em: 07 mar. 2022. p. 7.

poder, orientado à ação¹², ou seja, seus contornos atuais estabelecem imperativos que o vocacionam, para além do respeito às limitações de cunho republicanas e liberais, em direção da concretização de resultados, sob a égide do princípio da eficiência, subproduto das Reformas do Estado que se operaram nas últimas décadas, envolto em um contexto de mudanças em seus paradigmas clássicos¹³. A finalidade, pelo menos na seara discursiva, é a satisfação das necessidades humanas em sociedade, e o contexto histórico em que se assume essa nova roupagem é o da chamada pós-modernidade, informado por uma profusão de mudanças, tanto de ordem técnica quanto valorativa, decorrentes de movimentos, ora de transição, ora de rompimento com relação ao legado da modernidade¹⁴.

É manifesto que há conexões entre sociedade, Estado e direito, e com base na identificação desses pontos de contato, se espera chegar aos significados que perpassam as relações entre sociedade civil e Tribunais de Contas no Brasil, aqui trabalhadas como manifestações das tecnologias sociais designadas como *accountability* diagonal. Por conta dessa inserção intercontextual, as análises aqui apresentadas não se limitarão à produção acadêmica de juristas, tendo em vista a imprescindibilidade do recurso a conhecimentos interdisciplinares, marca do que Moreira Neto chama de “revolução epistemológica”¹⁵.

A sociedade pós-moderna é marcada pela superação de diversas metanarrativas da modernidade¹⁶, que persistiam desde o Renascimento, mas que no século XX, marcado por guerras, crises econômicas, catástrofes climáticas e pela eclosão de movimentos sociais, viram seus fundamentos seriamente abalados pela hipercomplexidade assumida nas diversas relações sociais¹⁷ que ocorrem em um mundo marcado pela globalização e pelo

¹² MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 122.

¹³ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 45.

¹⁴ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. O direito na pós-modernidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 29, n. 57, p. 131–152, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14951>. Acesso em: 02 ago. 2021.

¹⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 53; 61-62.

¹⁶ BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. O direito na pós-modernidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 29, n. 57, p. 131–152, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14951>. Acesso em: 02 ago. 2021.

¹⁷ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 119-122.

neoliberalismo. Esse contexto, fortemente informado pelo desenvolvimento técnico, possibilitou uma configuração de sociedade dita “em rede”¹⁸.

Daí emerge um Estado, também pós-moderno, caracterizado, principalmente, por um papel subsidiário em relação à sociedade, pela alteração do modelo de intervenção a ser promovido e pelo estímulo a uma cidadania proativa, fundada no reconhecimento de direitos fundamentais¹⁹. A concepção de administração pública que assoma nesse Estado incorpora uma racionalidade voltada para o resultado, tendo sido acolhida, inclusive, pela CRFB de 1988²⁰. No decorrer dessa dinâmica de transições e rompimentos, o princípio democrático também foi ressignificado, inclusive no que se refere à função controle.

Gullermo O’Donnell, que mais adiante será revisitado por sua prestigiada classificação dos tipos de *accountability* (vertical e horizontal), entende que as democracias contemporâneas (ele usa o termo poliarquias) são sínteses de três tradições históricas, a saber, o liberalismo, o republicanismo e a democracia clássica²¹. A relação entre essas três dimensões é, segundo o autor, marcada por diversas contradições, mas também, por pontos de convergência, tal como a distinção entre a esfera pública e a privada, verificada, tanto no liberalismo como no republicanismo, mesmo o cerne dessa primeira estando no reconhecimento de um núcleo de direitos ao qual o Estado deve respeitar, ao passo que no republicanismo, o âmago estaria na dignidade do exercício das responsabilidades públicas em conformidade com a lei²². A tradição democrática clássica, todavia, pontua o autor, é monista, ignorando essa distinção, pois, mesmo reconhecendo a possibilidade de exercício de

¹⁸ Sociedade em rede é um conceito de Manuel Castells, afeto ao contexto da globalização, que define a estrutura social vivenciada na contemporaneidade. O cerne dessa configuração social estaria, segundo o autor, na comunicação digital, que seria a grande responsável pela interligação entre diversas realidades sociais, seja o Estado, o mercado ou as relações de trabalho. CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. In: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A Sociedade em rede: do conhecimento à ação política: conferência promovida pelo Presidente da República**; 4 e 5 Março de 2005; Centro Cultural de Belém. Lisboa: Casa da Moeda: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2006. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/301788806_A_Sociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Acao_Politica. Acesso em: 2 ago. 2021. p. 17-30.

¹⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 141-142.

²⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 177-178.

²¹ O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 103.

²² O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 104.

atividades privadas, o *demos* poderia decidir sobre qualquer matéria, sujeitando-se apenas aos limites por si impostos²³.

A despeito da diferença indicada e de eventuais contradições que podem ser identificadas até mesmo nos pontos de consenso, as três dimensões, em comum, propõem o Estado de direito como aspecto fundamental da democracia política e do Estado constitucional contemporâneos²⁴. Tendo em mente essas dimensões da democracia política, que se inter-relacionam com o elemento “Estado”, é interessante observar as mudanças percebidas nas teorias democráticas²⁵ a fim de tentar visualizar como avançou o pensamento que fundamenta (caso fundamente) o desenho institucional que informa a dinâmica da *accountability* no Brasil.

Durante o século XX²⁶, a democracia assumiu lugar de centralidade no debate político²⁷, principalmente, após o final das duas guerras mundiais e durante a Guerra Fria, tendo as discussões se desdobrado em dois debates principais: 1) a desejabilidade da democracia; e 2) as condições estruturais da democracia²⁸. Como apontado por Boaventura Santos e Leonardo Avritzer, a primeira questão foi decidida em favor da democracia, enquanto no segundo, o que se viu foi o desenrolar das discussões e o surgimento de diversos modelos teóricos, alguns se consolidando como hegemônicos, porém contestados por modelos

²³ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 104-105.

²⁴ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 106; 110-112.

²⁵ O objetivo aqui não é trabalhar de forma individualizada cada teoria e os respectivos autores, mas sim, tentar entender o contexto teórico mais amplo no qual as especificidades desse estudo estão inseridas, por isso, optou-se por uma abordagem que agrupa as diversas teorias em estratos maiores, levando em consideração as características comuns que permitem um tratamento conjunto.

²⁶ Antes disso, no século XIX, Bentham e Mill (utilitaristas) já pregavam que somente na democracia liberal seriam viáveis decisões políticas compatíveis com os interesses dos indivíduos, tendo em vista o dever de prestar contas, inerente ao modelo. HELD, Divd. **Models of democracy**. 3^a. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 75.

²⁷ Ao passo em que, no período, houve uma extensão do direito ao voto a grupos anteriormente excluídos do jogo político também se verificou, no desenrolar das décadas, um acentuado desinteresse pela participação e consequente diminuição do número de pessoas que compareciam às urnas. HELD, Divd. **Models of democracy**. 3^a. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 134. As concepções teóricas, como se verá a seguir, considerarão esse aspecto da vida política contemporânea de formas bem distintas.

²⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 39-40.

alternativos de democracia²⁹. A moderna democracia representativa liberal se aproximou dos pressupostos teóricos dos realistas, que compunham o campo hegemônico³⁰.

No seio do debate sobre as condições estruturais da democracia, surge a questionamento de qual deveria ser a forma da democracia³¹. Boaventura Santos e Leonardo Avritzer colocam que, com a resposta dada a esse problema pela corrente elitista, capitaneada por Joseph Schumpeter³², mas com forte influência de Max Weber, funda-se a concepção hegemônica nas teorias democráticas, influente no segundo pós-guerra³³. O contexto considerado por Joseph Schumpeter e os elitistas era o de uma sociedade industrial complexa e plural, a qual eles analisavam a partir de pressupostos metodológicos realistas, por meio de dados empíricos, que os levaram a refutar os ideais irrealistas da doutrina clássica da democracia³⁴ e a acreditarem que a democracia direta era impraticável³⁵, o que revela uma clara desconfiança em relação ao elemento democrático clássico monista, citado por Guillermo O'Donnell.

Os contornos teóricos da concepção hegemônica de democracia são estabelecidos pelas respostas dadas a três questionamentos: saber qual seria a relação entre procedimento e forma; qual seria o papel da burocracia em uma democracia; e a inevitabilidade da

²⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 41.

³⁰ ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 19.

³¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 41.

³² David Held afirma que seu trabalho, eivado de uma visão negativista da sociedade moderna, que estaria sob a constante ameaça da irracionalidade das massas, tendia a firmar um conceito bastante restritivo de democracia, que no melhor dos cenários, serviria para selecionar a elite que tomara as decisões e coibir seus excessos. HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 125.

³³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 41.

³⁴ Dentre os ideais da doutrina clássica criticados pela concepção hegemônica, têm-se os conceitos de “bem comum” e “vontade do povo”. ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 28. Exemplificativamente, Jean-Jacques Rousseau, enquanto autor representativo da doutrina clássica, usando conceitos que posteriormente seriam foco de críticas dos elitistas, sustentava que somente a vontade geral poderia dirigir o Estado, atuação que desempenharia orientada pelo bem comum, que seria a finalidade pretendida pelo pacto social. ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios de direito político**, 1ª. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Edição Kindle, p. 63.

³⁵ HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 129.

representação em democracias de grandes dimensões³⁶. A resposta ao primeiro ponto levantado, segundo Boaventura Santos e Leonardo Avritzer, foi a de que a democracia deveria ser compreendida como forma e não como substância, o que, baseado em formulações de Hans Kelsen³⁷, significava uma redução da legitimidade à questão da legalidade, corroborando o elitismo democrático, que excluía a participação do povo na tomada de decisões³⁸.

Quanto ao ponto concernente ao papel da burocracia em uma democracia, a corrente elitista alegava que seu prestígio, como corpo especializado, foi motivado pelo fato de as administrações públicas modernas terem se tornado muito complexas nos Estados modernos. No contexto da sociedade do consumo e do Estado de bem estar social, Boaventura Santos e Leonardo Avritzer identificam Norberto Bobbio como teórico que sustentou que o cidadão abriria mão do controle político em favor da institucionalização de mecanismos (burocráticos) de controle³⁹.

³⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 44.

³⁷ No ensaio “Essência e valor da democracia”, Kelsen discute a democracia a partir da mudança de significados assumida pela noção de liberdade, passando de uma liberdade no estado de natureza, instintiva do indivíduo, para a liberdade em uma ordem social, o Estado, no qual o sentido da liberdade passa a assumir a forma de soberania popular, que representa a própria manifestação de liberdade individual do povo. Por óbvio, ele aponta que a tensão entre autonomia e heteronomia não são totalmente dissipadas, tendo em vista que sempre haverá dissidentes na composição da vontade do Estado (minorias), porém, a democracia acaba sendo o modelo que a diminui ao máximo. Surge assim o Estado como o agente de poder, o que para ele representa a base do direito público contemporâneo. KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 27-34.

³⁸ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 44-45. Sobre a questão da participação, a elaboração teórica de Schumpeter era no sentido de que a democracia seria uma forma de legitimar uma minoria (elite) no governo, mediante a luta competitiva pelo voto, em torno, não do engendramento de uma vontade coletiva, mas de uma simples agregação de vontades das massas (que para ele seriam manipuláveis, preconceituosas e impensadas), culminando em uma democracia concorrencial. MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, p. 5–42, 2005. p. 9.

³⁹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 47-48. Corroborando os pressupostos teóricos da corrente ora analisada, Alcântara afirma que para Weber, como marca do Estado moderno, deveria haver um distanciamento da administração pública, cada vez mais complexa, das pressões sociais, o que tornava o sistema incompatível com mecanismos de participação social. ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 23.

O terceiro ponto fundante da concepção hegemônica se refere à percepção de que a representatividade, baseada em autorização⁴⁰, seria a única forma viável para o estabelecimento de uma democracia de grande escala, instituindo, dessa forma, uma das principais características desse aglomerado teórico, que seria o foco no sistema eleitoral⁴¹.

Ainda dentro da concepção hegemônica da democracia liberal, mas divergindo da corrente elitista, o modelo do pluralismo, cujo principal expoente foi Robert Dahl, continuava a entender a democracia como método de seleção de líderes, mediante o estabelecimento de condições procedimentais que estabilizassem a concorrência entre os grupos, porém, reconhecendo a capacidade dos indivíduos em organizarem seus interesses por meio de grupos intermediários⁴², não sendo, desta forma, totalmente apáticos às questões políticas⁴³, como pregavam os elitistas. O autor, praticamente, apresenta um *checklist* dos elementos necessários para o reconhecimento de uma democracia (pela sua perspectiva)⁴⁴.

Esses postulados da concepção hegemônica das teorias democráticas se refletiam fortemente no direito administrativo clássico, de origem francesa, que não reconhecia uma colocação de prestígio à participação administrativa dos cidadãos. O elemento democrático, nessa fase do direito administrativo, se limitava ao respeito à legalidade administrativa e em última análise, de forma mediata, ao povo soberano⁴⁵. O respeito ao princípio da legalidade era a única intersecção com o direito constitucional, que no geral, seguia caminho apartado ao

⁴⁰ Elster descreve esse campo teórico como uma teoria do mercado político, para a qual o ato de votar seria um ato privado, análogo ao de uma compra e venda. ELSTER, Jon. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. *In*: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, Esfera pública, 2007, p. 223-251. p. 247.

⁴¹ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. *In*: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 48-49.

⁴² ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 38.

⁴³ A existência de múltiplos centros de poder intermediários, que disputariam o poder internamente, é o que caracteriza o que ele chama de poliarquia, que se distingue da verdadeira democracia, que teria ideais normativos utópicos. MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, p. 5-42, 2005. p. 11.

⁴⁴ Na seara das condições procedimentais aludidas por Robert Dahl, ressaltem-se as sete instituições essenciais para que, segundo ele, um governo possa ser uma poliarquia (democracia contemporânea): funcionários eleitos (os investidos do controle político); eleições livres e justas; sufrágio inclusivo; direito a concorrer a cargos eletivos; liberdade de expressão; informação alternativa; e autonomia associativa. DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012. p. 350-351.

⁴⁵ CORREIA, Jorge Alves. Formas de participação administrativa no direito português. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 17, n. 67, p. 81-107, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/41884/91055?searchpage=1&keywords=formas%20participa%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20direito%20portugu%C3%AAs>. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 81-82.

do direito administrativo, que fincava uma solução de continuidade baseada nos conceitos de ato administrativo e de serviço público⁴⁶.

Em contraposição à corrente hegemônica que predominou na segunda metade do século XX, tem-se o que Boaventura Santos e Leonardo Avritzer denominam como concepções não hegemônicas de democracia⁴⁷, que pode ser subdividida em teorias da democracia participativa e teorias da democracia deliberativa. A perspectiva participativa surge com uma proposta de resgate do ideal de cidadania e extensão das práticas democráticas para além do Estado, em um contexto de eclosão, nas décadas de 1960 e 1970, de diversos movimentos sociais⁴⁸. A vertente deliberativa, por sua vez, aponta como elemento central da democracia, o caráter argumentativo do processo político⁴⁹.

A perspectiva deliberativa tem uma abordagem que, pelo menos em um primeiro contato, parece fundamentar de forma plausível as práticas de *accountability* que constituem o objeto específico dessa pesquisa⁵⁰, pois apregoa que, para que a resposta procedimental seja qualificada como fonte normativa da legitimidade democrática, não poderia se valer, simplesmente e apenas, de elementos institucionais⁵¹. Luís Miguel nos apresenta os principais

⁴⁶ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 47.

⁴⁷ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 50.

⁴⁸ Para autores filiados a essa perspectiva, o elitismo seria uma ameaça à democracia, o que demandaria o aprofundamento dos processos participativos, com o intuito de fortalecer a legitimidade das decisões tomadas. Dentre as principais críticas direcionadas ao modelo, está a que aponta que os autores não apresentam propostas de desenho institucional consistente, capaz de demonstrar a viabilidade de suas elaborações teóricas. ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 50-95.

⁴⁹ ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 97. Sobre isso, David Held aduz que, embora o termo “democracia deliberativa” abranja diversas posições, seus principais defensores o usam para distinguir uma abordagem política que foca na melhoria da qualidade da democracia. HELD, David. **Models of democracy**. 3. ed.. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 232. O que está em questão, sob a perspectiva que adotam, não é simplesmente aumentar a participação popular, é melhorar a essência e a forma de participação política, por meio de um debate informado, valendo-se do uso público da razão, em uma busca imparcial pela verdade. HELD, David. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 232. Portanto, a democracia deliberativa não deve ser entendida como uma versão da democracia participativa direta. HELD, David. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 237.

⁵⁰ Que seriam os Tribunais de Contas brasileiros como instâncias de conexão discursiva entre administração pública e a sociedade civil, por meio de mecanismos/sistemáticas de *accountability* diagonal.

⁵¹ Boaventura Santos e Leonardo Avritzer, ao exporem os pressupostos desta ampla corrente teórica, além de tratarem a matéria como colocada acima, acrescentam que, para os autores deliberativos “a democracia é uma gramática de organização da sociedade e da relação entre Estado e sociedade”. SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de

traços de distinção da concepção deliberativa de democracia, em relação à concepção hegemônica a partir da seguinte síntese:

Em primeiro lugar, a corrente rompe com a percepção da democracia como simples método para a agregação de preferências individuais já dadas. Longe de constituírem elementos prévios, as preferências são construídas e reconstruídas por meio das interações na esfera pública, em especial do debate entre os envolvidos. Em segundo lugar, há a ênfase na igualdade de participação, um aspecto constitutivo do sentido clássico da democracia, mas que foi relegado a plano secundário pelas vertentes hegemônicas da teoria democrática contemporânea. Por fim, a autonomia, isto é, a produção das normas sociais pelos próprios integrantes da sociedade, é resgatada como o valor fundamental que guia o projeto democrático.⁵²

Jürgen Habermas, segundo Boaventura Santos e Leonardo Avritzer, foi o autor que preconizou que o procedimento deveria passar a ser pensado como prática social, e não simplesmente como método de constituição de governos⁵³. Importante conceito informador dessa perspectiva teórica é a denominada “esfera pública”, que seria o espaço de mediação entre o sistema político⁵⁴ e os interesses verificados na sociedade civil⁵⁵. Desta forma, à questão da participação, o debate deliberativo adiciona o elemento “razão” ou “juízo político razoável”, que seria a uma manifestação de vontade política direcionada a fatos (em oposição a posicionamentos eivados pela ignorância ou por doutrinas), relativa ao futuro (refutando o imediatismo) e considerando o outro (em contraposição ao egoísmo)⁵⁶. A política, em uma democracia fundada sobre esses pressupostos, deve ser vista como uma arena de aprendizagem aberta e contínua, o que significaria que nenhum conjunto de valores

Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p. 50-51.

⁵² MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, p. 5–42, 2005. p. 12-13.

⁵³ SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia**: os caminhos da democracia participativa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82. p.52. Ressalte-se que a teoria deliberativa de Habermas é compatível com o constitucionalismo liberal, tendo em vista a identificação, em seus textos, do reconhecimento de certa inexorabilidade relacionada às estruturas políticas e econômicas postas. Justamente desse ponto é que advém uma das maiores críticas à suas teorias sobre democracia: a desconsideração (ou consideração apenas como contingências) das desigualdades substantivas existentes em uma sociedade, quando da produção dos direitos formais em uma democracia deliberativa. MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, p. 5–42, 2005. p. 13-14.

⁵⁴ Segundo Pedro Alcântara, sistema político em Habermas seria formado pela administração pública burocrática do Estado, judiciário e pelas instituições vocacionadas à formação democrática da vontade (poder legislativo, partidos e eleições livre etc). ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia**: as teorias da participação e da deliberação. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 102.

⁵⁵ ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia**: as teorias da participação e da deliberação. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 103.

⁵⁶ HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 232. Esses elementos definidores do julgamento político “razoável” foram levantados, segundo Held, por Claus Offe e Ulrich Preuss, dois representantes da corrente da democracia deliberativa. HELD, Divd. **Models of democracy**. 3^a. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 232.

ou perspectivas particulares poderia pleitear ser a única alternativa válida e correta⁵⁷, devendo ser justificadas no *set* deliberativo⁵⁸.

Para essa corrente teórica, a melhoria da qualidade da democracia dependeria da valorização da cidadania e do refinamento reflexivo, por meio do aprimoramento da participação dos indivíduos e grupos sociais, de forma dialógica, o que exige uma reflexão não só sobre o contexto em que os pontos de vista são formados e as opiniões testadas, mas também sobre os mecanismos que garantem a operacionalização dessa sistemática⁵⁹.

O foco das construções teóricas deliberativas, diferente do que ocorria nas elaborações filiadas ao campo hegemônico das teorias democráticas, sai da exclusividade das instituições macropolíticas e passa a considerar também a conjuntura plural identificada na sociedade civil, encorajando uma cidadania ativa e vocacionada à construção de soluções coletivas⁶⁰. Percebemos, portanto, que aqui a política tem um caráter instrumental, pois passa a ter um objetivo, que são as decisões substantivas⁶¹.

Ricardo Torres aponta que após a década de 1990, período marcado pela teorização a respeito da democracia deliberativa, se verificou a sucessão de movimentos voltados para a institucionalização de suas propostas, citando como exemplo o art. 82 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), que prevê a participação da sociedade civil na gestão de fundos de combate à pobreza⁶².

⁵⁷ Mesmo considerando a democracia apenas como método de criação de uma ordem social, Hans Kelsen já apontava a democracia como expressão do relativismo político, que seria a concepção de mundo mais coerente com aquela, pois a consideração da opinião alheia, e conseqüentemente, a das minorias, perpassa por uma visão de mundo que rechaça a ideia de haver verdades e valores absolutos, postura que só seria adequada a uma autocracia. KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000. p. 103-107.

⁵⁸ HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 233. Sobre a política como espaço de aprendizagem em uma democracia, Alcântara aponta que a deliberação teria como consequência psicológica sobre os indivíduos, o fortalecimento de seu comprometimento ético, tendo em vista que o aprimoramento do seu repertório de informações tornaria suas preferências mais qualificadas, permitindo-lhe compreender melhor o debate público, acarretando na formação de cidadãos mais engajados. ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019. p. 119-121.

⁵⁹ HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 234.

⁶⁰ HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 236. Sobre o tema, Jon Elster explica que seu cerne estaria, não em simplesmente agregar preferências brutas, egoístas e irracionais, típicas do mercado, mas sim, preferências informadas, tendo o outro como referencial. ELSTER, Jon. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, Esfera pública, 2007, p. 223-251. p. 232.

⁶¹ ELSTER, Jon. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, Esfera pública, 2007, p. 223-251. p.240.

⁶² TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 3ª. Rio de Janeiro: Renovar, 2008. p. 133-134.

As correntes não hegemônicas da democracia, seja a participativa ou a deliberativa, incorporam, com suas particularidades, a questão da necessidade de alargamento da participação da sociedade civil nos assuntos do Estado⁶³. É possível verificar que essa visão vem encontrando ecos teóricos e institucionais nas conformações jurídicas do direito administrativo contemporâneo (ou pós-moderno), indicando seus ecos no debate a respeito da administração pública.

Nesse sentido, José Correia faz uma análise do direito administrativo contemporâneo, tomando por base seis “grandes traços” que seriam os grandes informadores da configuração atual do que ele chama de *jus commune* administrativo, que se estrutura a partir de um intercâmbio doutrinário no âmbito do chamado “arco euro-atlântico”⁶⁴. Um primeiro traço é a constitucionalização do direito administrativo, na segunda metade do século XX, fortemente marcada por uma vocação principiológica, que passa a informar o cerne do direito administrativo, por meio de princípios⁶⁵ como o da legalidade, igualdade e busca pela concretização do interesse público, dentre outros, que podem ser aglutinados em metaprincípios como o da “boa administração”⁶⁶. Esse primeiro traço corresponderia à dimensão legal-garantística do direito administrativo⁶⁷.

⁶³ Ambas as perspectivas parecem ir de encontro a uma característica própria da dimensão republicana da democracia contemporânea, apontada acima por Guillermo O’Donnell, que é a substituição do senso de liberdade como direito de participação política pela noção de liberdade como garantia contra ingerências governamentais indevidas na esfera de direitos própria da vida privada, tendo em vista que esta última seria, teoricamente, exercida por indivíduos virtuosos e responsáveis. HELD, Divd. **Models of democracy**. 3. ed. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 55.

⁶⁴ O autor português, ao estabelecer a delimitação do seu objeto de estudo, inclui o direito administrativo português e o brasileiro, mas não se limita aos dois ordenamentos jurídicos. CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 46.

⁶⁵ Bandeira de Mello, inclusive, aponta o importante papel prospectivo dos princípios para o direito administrativo. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 47.

⁶⁶ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 47-48. Moreira Neto trata o tema nos termos de uma redefinição pós-moderna do paradigma da legalidade, que ao incorporar as ideias de normatividade dos princípios, da supremacia da constituição e o reconhecimento da pluralidade de fontes normativas, se converte na noção mais ampla de juridicidade. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 203-209.

⁶⁷ A perspectiva tridimensional do direito administrativo tenta compreender a complexidade desse ramo do direito a partir de três esferas de observação: a dimensão legal-garantística; a dimensão gerencial, que guarda pertinência com a orientação para os resultados, já tratada anteriormente, quando se falou das feições pós-modernas da administração pública; e a dimensão político-democrática. PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 6-12.

Outro importante traço, que representa uma continuidade em relação ao que já se tinha, mesmo antes dos influxos da supracitada constitucionalização do direito administrativo, e que evidentemente guarda pertinência como as propostas teóricas do bloco não hegemônicas de teorias da democracia, diz respeito à atualização da noção de Estado de direito, que passa à condição de Estado democrático de direito⁶⁸. Essa noção atualizada, acrescentou à legitimidade democrática do legislador e do aparato institucional de escolha dos dirigentes e gestores, a legitimidade de direitos objetivos e subjetivos alcançados pelos cidadãos, que lhe possibilitaram maior participação institucional, culminando em uma maior “responsabilidade democrática”, expressão que José Correia usa para se referir à *accountability*⁶⁹.

Nesse ponto, cabe um adendo com relação a uma visão do autor, à qual essa pesquisa se alinha, referente ao papel e ao significado da *accountability*, no contexto de mudanças institucionais operadas no direito administrativo contemporâneo. Para José Correia, a sujeição à *accountability* democrática constitui um novo suporte ao conceito institucional de Administração Pública, em razão da democratização, acima abordada, da noção de Estado de direito⁷⁰, previsto em nosso ordenamento jurídico já no art. 1º da CRFB⁷¹. Por esta perspectiva tem-se que a *accountability* não apenas representa um importante traço de legitimação do Estado democrático de direito constitucionalmente previsto, mas também se apresenta como elemento informador das novas configurações do direito administrativo⁷².

⁶⁸ Gustavo Binbenbojm aponta a unidade da Administração Pública, em um contexto em que há uma correspondência entre essa e o chefe do governo, como instrumento do princípio democrático e fator de legitimação da atuação administrativa, tendo em vista o sistema de *accountability* decorrente da responsabilidade política em relação ao povo. BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 21; 258. É importante ressaltar (até mesmo para que não se perca de vista que as mudanças institucionais operadas no direito administrativo estão em permanente dinâmica) que o autor identifica como uma das manifestações da crise dos paradigmas do direito administrativo na contemporaneidade, o surgimento, tanto na Europa, como no Brasil, da chamada Administração policêntrica, em substituição à unidade da Administração Pública, com a importação da figura da *independent regulatory agency*, o que representa um abalo no mecanismo de prerrogativas e sujeições próprias do regime jurídico-administrativo, uma vez que o estabelecimento destas entidades implica o rompimento do vínculo de *accountability* política com relação aos seus dirigentes. BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 259; 288.

⁶⁹ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 49-50.

⁷⁰ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 50.

⁷¹ Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito [...].

⁷² Diogo Moreira Neto, além de entender a função de controle (neste trabalho tratada dentro da perspectiva mais ampla da *accountability*) como um direito fundamental concernente à cidadania, o apresenta como um

Soma-se ao processo de constitucionalização e ao Estado democrático de direito uma remodelagem do perfil da função administrativa, que passa de uma administração restritiva de direitos (voltada para a compatibilização dos interesses privados com os públicos) e de prestação de comodidades públicas, para uma administração, que com a desmobilização do estado social, se voltou para uma postura mais reguladora⁷³.

Completando a abordagem em cima da tipificação elaborada por José Correia, que retrata o direito administrativo contemporâneo, em cotejo com as concepções participativas e deliberativas de democracia, chama-se atenção para a assunção de uma perspectiva relacional⁷⁴, decorrente da incorporação de direitos fundamentais que implicam no reconhecimento do estatuto jurídico do “administrado” junto à administração pública, visando o estabelecimento do equilíbrio entre o interesse público e os legítimos interesses privados⁷⁵.

Pode-se dizer, portanto, que hodiernamente verifica-se, no seio do debate teórico, a centralidade de uma perspectiva procedimental (processo administrativo), cuja finalidade é conduzir o funcionamento da Administração, de modo a prestigiar a imparcialidade na tomada de decisões, por meio de uma atuação preordenada e racional, que leve em consideração a colaboração e participação democrática⁷⁶ de diversos setores da sociedade civil⁷⁷, garantindo, assim, a *accountability* em relação aos interessados⁷⁸.

desdobramento da função administrativa do Estado. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 55-56.

⁷³ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 50.

⁷⁴ Sob essa perspectiva, a ideia de consensualidade ganha prestígio, sustentada, historicamente, pelo advento da Nova Administração Pública, das privatizações e da mudança de foco rumo a uma atuação administrativa reguladora, iniciada nos anos 1970-1980, cuja consequência foi o estabelecimento de um regime administrativo híbrido, caracterizado pela “interpenetração entre as esferas pública e privada”. BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 20-22.

⁷⁵ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 53-54. O autor também acrescenta que “Outras modalidades de relações jurídicas administrativas importantes para a dogmática administrativa contemporânea são as relações jurídicas multipolares ou poligonais e as relações jurídicas Inter e intra-administrativas”. CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 54.

⁷⁶ Sobre as formas de participação cidadã junto à Administração Pública, Jorge Correia apresenta interessante classificação, que a divide em participação orgânica (que corresponderia à incorporação de particulares para fins deliberativos ou consultivos); investidura em competências decisórias próprias (seria uma descentralização territorial de competências administrativas); e participação administrativa procedimental, forma de participação externa, segundo a qual a decisão continua a ser competência da Administração,

A nova racionalidade constitucional, que apregoa o reconhecimento de diversos direitos fundamentais, operacionalizada em um Estado democrático de direito, e sob uma lógica procedimental, confere ao direito administrativo contemporâneo, ramo do direito fortemente atravessado pela dinâmica do controle externo, uma configuração que vai ao encontro das proposições das correntes teóricas democráticas que prestigiam a ampliação e aperfeiçoamento da participação da sociedade civil no processo de tomada de decisões no setor público. Começou-se a entender que a legitimidade da atuação do Estado democrático de direito e da Administração Pública a ele vinculada, foi paulatinamente se deslocando da mera legalidade, cuja principal forma de *accountability* era a político-eleitoral, para uma legitimidade procedimental, compatível com esse emergente Estado de caráter subsidiário, fomentador de uma cidadania proativa.

Essas mudanças de orientação do Estado e do direito administrativo também se refletiram no modelo de *accountability* a ser implementado, tendo em vista a necessidade de compatibilização dos controles com a nova dinâmica democrática. A seguir, se apresenta uma análise da *accountability*, com os objetivos de, primeiramente, estabelecer uma delimitação conceitual e, a partir daí, tentar compreender seu papel na dinâmica da democratização do direito administrativo posto.

porém, abre-se espaço para o estabelecimento, às vezes, de uma relação dialógica, e em outras, de uma relação de concertação. CORREIA, Jorge Alves. Formas de participação administrativa no direito português. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 17, n. 67, p. 81–107, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/41884/91055?searchpage=1&keywords=formas%20participa%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20direito%20portugu%C3%AAs>. Acesso em: 26 fev. 2022. p. 90; 97; 101-106.

⁷⁷ Os avanços na compreensão do significado de democracia correspondente ao segundo traço, acima apresentado, em articulação com as características relacional e procedimental, são compatíveis com o que a leitura tridimensional do direito administrativo chama de dimensão político-democrática. PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 11-12.

⁷⁸ CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022. p. 55-57. No mesmo sentido, Moreira Neto aponta esse fenômeno como decorrente de uma reapreciação pós-moderna da imperatividade, enquanto elemento garantidor de segurança jurídica, afirmando que “[...] o Direito do Estado evoluiu, na linha democrática, partindo de exclusivas decisões unilaterais de autoridades para a paulatina aceitação da participação consensual dos administrados, progressivamente ampliada, e do controle sobre a escolha para o controle sobre a execução, para finalmente abranger o controle sobre o resultado da ação administrativa pública”. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021. p. 207.

2.2 ACCOUNTABILITY: SIGNIFICADOS, RELAÇÃO COM A DEMOCRACIA E PAPEL DENTRO DO SISTEMA DE GOVERNANÇA

Algumas palavras podem se revelar verdadeiras “chaves” para entender uma cultura e as mudanças em uma sociedade, inclusive, as de índoles institucionais. Com base nesse raciocínio, Melvin Dubnick nos oferece evidências de que o termo *accountability* foi alçado à condição de palavra-chave da contemporaneidade, fundamentando-se, inicialmente, no aumento do seu uso em livros publicados em língua inglesa⁷⁹, a partir do início do século XIX, destacando que o aparecimento em amostras se deu no começo dos anos 1800, tendo o seu significado permanecido praticamente “inócuo” até a década de 1970, quando se verificou um grande incremento na sua utilização⁸⁰, conforme se verifica no gráfico a seguir:

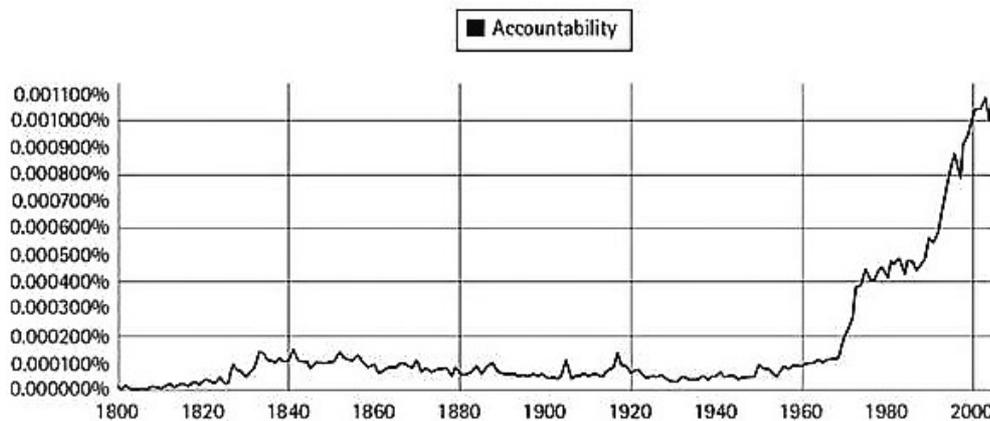


Figura 1: Frequência da utilização do termo *accountability* em publicações de língua inglesa⁸¹.

O status de palavra-chave cultural, pelo menos no contexto supracitados, pode ser reivindicado também pela evolução “expansiva, ambígua e muitas vezes enigmática” de seu significado, perpassando vários domínios culturais no decorrer do tempo⁸². O autor aponta

⁷⁹ O recorte geográfico estabelecido pelo autor se limita a Estados Unidos da América e Reino Unido; o recorte cronológico abrange o período entre 1800 e 2005, totalizando um milhão de volumes. DUBNICK, MelvIn: *Accountability as a cultural keyword*. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 851.

⁸⁰ DUBNICK, MelvIn: *Accountability as a cultural keyword*. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 851.

⁸¹ DUBNICK, MelvIn: *Accountability as a cultural keyword*. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 873.

⁸² DUBNICK, MelvIn: *Accountability as a cultural keyword*. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 873.

que nas últimas décadas a *accountability* se tornou marca da boa governança⁸³, carregando consigo uma “aura de legitimidade”, elevando-se à condição de fenômeno cultural que vem modificando arranjos institucionais e concepções tradicionais de governança⁸⁴. A tese do autor é que não estamos lidando mais apenas com um complexo de arranjos institucionais ou mecanismos gerenciais, mas com um fenômeno cultural que vem se sobrepondo à noção tradicional de governança⁸⁵.

Como se verá no decorrer deste trabalho, a noção de *accountability*, apesar de amorfa⁸⁶, certamente ultrapassa a mera ideia de prestação de contas a órgãos de controle externo, tais como Tribunais de Contas, transitando por uma vasta gama de variedades narrativas e teóricas, além de apresentar uma íntima relação com o regime democrático, estando no centro de importantes mudanças institucionais que se operaram no Brasil (e no mundo) nas últimas décadas. Por se tratar de um dos temas mais contumazes no debate político contemporâneo⁸⁷, sua observância é imprescindível para a avaliação da saúde de uma

⁸³ Apesar disso, podemos afirmar que *accountability* já era uma postura desejável na modernidade, tendo em vista o desenvolvimento de instituições parlamentares na Inglaterra. A ideia pode ser sustentada com base nos estudos de Francis Fukuyama, que ao tratar da responsabilidade política naquele país, como decorrente, inicialmente, das leis, atribui-lhe caráter processual, o que significa que deveria haver concordância, por parte dos governos, em se submeter a mecanismos de limitação do poder. Temos, portanto, que “as primeiras formas de responsabilidade política não eram perante o povo como um todo, mas perante um conjunto tradicional de leis e jurisprudências visto como representação do consenso da comunidade e de uma legislatura oligárquica. É por isso que uso nesta seção o termo “responsabilidade” em vez de “democracia””. FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política: dos tempos pré-humanos até a revolução francesa**. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2013. Edição kindle, p. 442-443.

⁸⁴ DUBNICK, MelvIn: Accountability as a cultural keyword. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 894.

⁸⁵ DUBNICK, MelvIn: Accountability as a cultural keyword. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 895.

⁸⁶ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição Kindle, posição 172.

⁸⁷ Tem-aé ainda, que na América Latina, o tema se mostra especialmente relevante, tendo em vista a sua recente história política. Faz poucas décadas que vários países desse bloco de nações voltaram a experienciar um ambiente político democrático, após décadas sob o jugo autoritário de ditaduras (caso do Brasil, inclusive). Marianna Willeman correlaciona a importância assumida pela *accountability* com o processo de transição democrática latino-americano nos seguintes termos: “A *accountability* surgiu como uma questão central nas investigações a respeito do período de pós-transição na América Latina, conferindo-se grande destaque à necessidade de serem tornados mais efetivos os seus mecanismos, apontados como um grande desafio para a consolidação e o aprimoramento da qualidade democrática. Por mais que, especialmente a partir do final da década de oitenta e início dos anos noventa, no Brasil e em seus vizinhos latino-americanos tenham sido razoavelmente implementadas as condições mais básicas de um regime democrático, é amplamente sabido que ainda persistem graves distorções reveladoras das deficiências e fragilidades de tais democracias. Casos de corrupção que permanecem impunes, opacidade na condução dos assuntos de interesse da sociedade, uso impróprio de recursos públicos, tentativas de censura à imprensa livre, entre outros, continuam sendo graves problemas vivenciados no Brasil e em vários países da América Latina”. WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>.

democracia⁸⁸, e seu estudo indispensável para a compreensão e aprimoramento da administração pública e, conseqüentemente, do direito administrativo, o que demanda empenho para se estabelecer definições e delimitações conceituais que sirvam de base para as subsequentes análises a serem desenvolvidas.

Partindo de esforços de índole gramatical, em consulta realizada no Vocabulário Ortográfico da Língua Portuguesa (VOLP), verificou-se que a palavra “*accountability*” ainda não foi recepcionada em nosso idioma⁸⁹⁹⁰. Além disso, as definições encontradas em

Acesso em: 8 jun. 2021. p. 23. No mesmo sentido, O’Donnell, que justifica seu interesse em estudar a *accountability*, justamente pela falta dessa em países que recentemente se converteram em poliarquias (democracias), aí incluindo países da América Latina e do Leste Europeu. O’DONNELL, Guillermo.

Dissonâncias: críticas democráticas á democracia. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 99.; e O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022. p.27.

⁸⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 20.

⁸⁹ Curiosamente, a 6ª edição do VOLP, disponível exclusivamente *on-line*, traz a incorporação de vários estrangeirismos que se popularizaram nos últimos anos, a exemplo de botox, bullying, compliance, crossfit, home office, live-action, lockdown, podcast, emoji, parkour, chimichurri, dentre outros. Academia Brasileira de Letras - ABL. **Vocabulário ortográfico da língua portuguesa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/busca-no-vocabulario>. Acesso em: 18 fev. 2022.

⁹⁰ Melvin Dubnick afirma que em países que não utilizam o inglês como idioma corrente, o termo “*accountability*” foi adotado por necessidade ou por conta da estreita relação com países de governança anglicana. DUBNICK, MelvIn: Clarifying accountability: an ethical theory framework. *In*: SAMPFORD, Charles; PRESTON, Noel (ed.). **Public sector ethics: finding and implementing values**. Londres, Nova York, Sidney: Taylor & Francis, 1998. p. 68-81. Disponível em: <https://www.pdfdrive.com/public-sector-ethics-finding-and-implementing-values-routledge-studies-in-governance-and-public-policy-1-d184447264.html>. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 70. O autor aponta que no Japão se usa o termo transliterado “*akauntabiriti*”, porém, a significação associada à palavra não corresponde à extensão adquirida na língua inglesa; no caso israelense, apesar de haver uma familiaridade com as manifestações britânicas e norte-americanas, não há uma palavra correspondente no hebraico moderno; em francês se usa a frase “*comptes à rendre*”, que para o autor é a chave para se compreende a origem do termo inglês, já que as palavras do inglês arcaico (*acompt*, *aconte*) das quais “*accountability*” deriva, advém do equivalente francês, por conta da dominação normanda. DUBNICK, MelvIn: Clarifying accountability: an ethical theory framework. *In*: SAMPFORD, Charles; PRESTON, Noel (ed.). **Public sector ethics: finding and implementing values**. Londres, Nova York, Sidney: Taylor & Francis, 1998. p. 68-81. Disponível em: <https://www.pdfdrive.com/public-sector-ethics-finding-and-implementing-values-routledge-studies-in-governance-and-public-policy-1-d184447264.html>. Acesso em: 19 fev. 2022. p. 70. Já no idioma espanhol, Willeman aponta que “a locução tem sido usualmente traduzida como “*rendición de cuentas*”, o que equivaleria, em português, à prestação de contas. De fato, a sujeição ao dever de prestar contas a respeito da tomada de uma decisão ou da adoção de um certo comportamento é o componente central que se encontra subjacente à noção de *accountability*, embora [...] não seja exaustivo da concepção.” WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 20. Um aprofundamento etimológico nos leva até a palavra latina “*computare*”, que corresponderia a calcular, o que não diz muito sobre a multiplicidade de sentidos adquiridos pelo termo na contemporaneidade. DUBNICK, MelvIn: *Accountability as a cultural keyword*. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle. posição 978.

glossários da língua inglesa⁹¹ também não vão servir para nos revelar o conteúdo semântico que o termo "*accountability*" vem incorporando hodiernamente nos estudos e proposições elaborados no âmbito da ciência política, da administração pública e do controle externo (temática afeta aos estudos do direito administrativo).

Ainda na seara léxica, mas já no campo do conhecimento especializado, importante norte para a compreensão dos contornos, e dos desafios que conceituação da *accountability* nos traz, cita-se o correspondente verbete da enciclopédia de governança de Mark Bevir:

Embora o termo *accountability* seja de uso comum há vários séculos, só recentemente se tornou um conceito-chave nas discussões sobre governança e governo democrático. A rigor, significa que alguém (X), que foi colocado em uma posição de responsabilidade (r) em relação aos interesses de outra pessoa (Y), é obrigado a prestar contas (a Y) de como cumpriu seus deveres, e que, concomitantemente, Y está em condições de punir ou recompensar a conduta de X em relação à (r). Tal significado pareceria preciso e incontroverso. Na verdade, isso não é mais o caso nem no uso comum nem na literatura especializada (tradução nossa).⁹²

Se, mesmo que grosso modo, a conceituação trazida acima já parece nos dar alguns indicativos do que esperar ao nos aprofundarmos nos estudos da categoria *accountability*, seu desfecho é claro no que se refere à existência de várias outras camadas teóricas e práticas sob a superficialidade da definição, que passaremos a explorar no desenvolvimento desse trabalho, tendo como eixo de orientação as implicações democráticas de sua aplicação no mister da administração pública.

É de grande utilidade, já que nos fornece uma primeira noção, ampla e inclusiva, iniciar a busca por significados específicos explanando a estrutura bidimensional da *accountability*, que corresponde ao desdobramento de sua noção política em dois sentidos: primeiramente, a obrigação que os agentes públicos têm de informar – transparência - e justificar suas ações, no exercício da função pública (*answerability* ou dimensão informacional); e a capacidade que outras instâncias têm de fiscalizar e impor sanções àqueles

⁹¹ Sobre a insuficiência dessa estratégia de pesquisa, ao analisar o verbete "*accountability*" no dicionário Oxford (The Oxford English Dictionary), Jon Elster demonstra desapontamento com o que lá encontrou, pois se deparou, basicamente, com uma simples explicação que lhe apresentava três termos sinônimos, a saber, "*accountability*", "*responsibility*" e "*answerability*", o que, no máximo, contribuiu para que o autor percebesse a estrutura "triádica" formal que pressupõe a existência de um agente, que responde a um principal, por uma ação determinada. ELSTER, Jon. *Accountability in Athenian politics*. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1999. Edição Kindle, p. 253-278. Edição kindle, p. 253-254.

⁹² CASTIGLIONE, Dario. *Accountability*. In: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007. Edição Kindle, p. 1-7. Edição kindle, p. 1.

que violem os deveres públicos (*enforcement*, ou dimensão coercitiva), ambas⁹³ voltadas para a “domesticação do poder”⁹⁴. Adota-se essa noção lógica inicial como ponto de partida para deslindar os pormenores teóricos levantados pela literatura especializada.

Perscrutando os significados adquiridos pela palavra “*accountability*” no Brasil, identificou-se como de exordial relevância acadêmica o clássico e referenciado artigo publicado em 1990, da lavra de Anna Maria Campos, que muito embora não tenha atribuído uma tradução ao termo, trabalhou o tema de forma a estabelecer associações com os pressupostos da democracia⁹⁵. A autora reporta em seu texto que a verificação de uma cidadania organizada é um ponto importante para o nível de *accountability* em uma sociedade, apontando que à época, essa característica era bastante desenvolvida nos Estados Unidos da América, ao passo em que se apresentava como deficiente no Brasil, o que se refletia nos mecanismos formais de controle⁹⁶.

Para a autora, o vácuo mais significativo estava no campo conceitual e não no terminológico, já que uma elevada consistência (e consciência) popular seria o primeiro pré-requisito para o aprimoramento democrático do serviço público, de forma responsiva⁹⁷. Inclusive, nesse sentido também é Francis Fukuyama, que sustenta que o sucesso de uma democracia liberal depende de um Estado forte, que faça cumprir as leis, assim como de uma sociedade vigorosa, que seja capaz de impor responsividade a esse mesmo Estado⁹⁸.

Passados 20 anos, reeditando o questionamento de Campos a respeito da possibilidade de uma tradução do termo para o vernáculo, considerando a realidade brasileira, José Pinho e

⁹³ No mesmo sentido, reconhecendo como elementos básicos da expressão, as etapas de “resposta” e “aplicação/execução”, tem-se Riccardo Pelizzo e Rick Stapenhurst. PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição Kindle, posição 189.

⁹⁴ Andreas Schedler reconhece que na prática, ocorre de algumas agências perderem uma das duas dimensões, mas isso não significa a instituição de subespécies de *accountability*, mas sim, a carência de um dos componentes do “protótipo”. SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28. p. 14-15; 18.

⁹⁵ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990, p. 30–50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 33.

⁹⁶ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990, p. 30–50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 47.

⁹⁷ CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990, p. 30–50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 35.

⁹⁸ FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política: dos tempos pré-humanos até a revolução francesa**. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2013. Edição kindle, p. 657.

Ana Sacramento apresentaram estudo que buscou analisar as alterações sociais, políticas e institucionais nesse intervalo de tempo, levando em consideração as duas décadas de vigência da CRFB de 1988. De suas pesquisas, extrai-se que "o significado do conceito envolve responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo"⁹⁹. A despeito disso, concluem afirmando que o caminho que se tem pela frente, para consolidação dos pressupostos da *accountability*, é longo, tendo em vista a coexistência dos novos valores democráticos com as estruturas tradicionais e arcaicas, decorrente da resiliência do autoritarismo, verificada no Brasil, que insiste em se manter apegado às instituições. Suas considerações finais foram no sentido de que o conceito está, portanto, em construção¹⁰⁰.

Ainda a respeito da utilização acadêmica da expressão "*accountability*" no Brasil, em relevante estudo realizado no formato de meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais¹⁰¹, Anny Medeiros, Tamara Crantschaninov e Fernanda Silva buscaram identificar como o termo *accountability* vem sendo tratado na literatura acadêmica pátria. Dentre as constatações levantadas, tem-se que 38% dos estudos sobre *accountability* abrangidos pela amostra eram voltados para aspectos teóricos do tema, enquanto 62% tinham natureza empírica¹⁰². Quanto aos elementos que comporiam o conceito de *accountability*, despontam como expressões mais citadas os

⁹⁹ PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov./dez. 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000600006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 3. Jul. 2021. p. 1364.

¹⁰⁰ PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov./dez. 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000600006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 3. Jul. 2021. p. 1365.

¹⁰¹ A amostra das autoras abrangeu 53 artigos de categoria A1 até B2, datados de 1991 a 2011. 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 754.

¹⁰² O que demonstra que já em 2013 a situação havia mudado em relação ao que se observava em 2006, quando o cenário era de escassez de trabalhos de orientação empírica. CENEVIVA, Ricardo. Accountability - novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. in: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, São Paulo: [s.n.], 2006, p. 1–17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021. p. 13.

termos “responsabilidade”, “prestação de contas” e “transparência”, com 20, 16 e 7 estudos os mencionando, respectivamente¹⁰³. Ressalte-se que 13 artigos se abstiveram de traduzir e conceituar *accountability*¹⁰⁴.

A análise supracitada apontou ainda que a temática ganhou mais relevância nos estudos realizados a partir de 2006, ao passo que a democracia se consolidava como princípio fundamental do sistema político¹⁰⁵, o que demonstraria a íntima relação estabelecida entre os temas¹⁰⁶.

As autoras corroboram, com sua pesquisa, a percepção de que não há consenso a respeito de uma tradução do termo, tanto no português, como em outros idiomas, sequer havendo uma clara definição quanto a seus limites teóricos, mas advertem que a identificação do significado com a noção de responsabilidade tem sua genealogia anglo-saxônica, tendo, inclusive, assumido posição de centralidade na história política norte-americana¹⁰⁷. Além disso, também reconhecem a *accountability* como tema fundamental para a teoria

¹⁰³ 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 762.

¹⁰⁴ 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 763.

¹⁰⁵ As pesquisadoras chamam atenção para o fato de que “É importante pontuar que, após a redemocratização brasileira, tendo como marco a Constituição Federal de 1988, expressões como democracia, participação popular, controle social e a própria *accountability* passaram a figurar como “jargões” que legitimam ações públicas, mesmo que essas orientações não sejam aplicadas na prática.” 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 769.

¹⁰⁶ 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 746.

¹⁰⁷ 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 747.

democrática, tendo em vista sua inserção no sistema maior que é o regime democrático, cujos princípios, apontam, seriam a soberania popular, o controle dos governantes pelos governados e a defesa de direitos básicos, tanto individuais, quanto coletivos¹⁰⁸.

A conclusão do estudo ora apreciado dá conta de afirmar que, a despeito da ambiguidade com que muitas vezes o termo é utilizado, já há, de certa forma, pela larga aplicação, uma apropriação do vocábulo pelo domínio acadêmico e público¹⁰⁹, o que não exclui, todavia, a necessidade de mais estudos a respeito do tema¹¹⁰.

Gillermo O'Donnell trata do tema, pela perspectiva democrática, como elemento de composição do Estado de direito. O autor assevera que o Estado de direito é um dos sustentáculos de uma democracia saudável¹¹¹, e a sua configuração requer alguns elementos básicos, quais sejam: que estejam assegurados aos indivíduos direitos políticos¹¹² e liberdades civis e que sejam disponibilizados mecanismos de *accountability* que assegurem a igualdade política entre os cidadãos e fixe os limites do poder estatal, a fim de evitar abusos¹¹³. Pela conotação atribuída pelo autor ao tema, podemos verificar certa afinidade com um movimento

-
- ¹⁰⁸ 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 748.
- ¹⁰⁹ Laura Barros também compartilha dessa opinião, asseverando que o termo, aos poucos, vem sendo incorporado e mais explorado pela academia brasileira. BARROS, Laura Mendes Amando de, **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**, São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 37.
- ¹¹⁰ 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 770.
- ¹¹¹ O autor sustenta que uma teoria democrática deve incluir em um lugar bastante central, diversos aspectos da teoria do direito, tendo em vista que o sistema jurídico assegura as características fundamentais, tanto da democracia, quanto da cidadania. O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 22.
- ¹¹² Na visão exposta pelo autor, os indivíduos ocuparia posição de centralidade na definição de Estado democrático de direito, tendo em vista que o “não é nem deve ser [sic] considerado um súdito ou um suplicante da boa vontade do governo ou do Estado. Esse indivíduo - agente e portador de um pacote de direitos civis e, inclusive, sociais, detentor ou não da cidadania política - tem o direito, fundado na legalidade de um Estado democrático de Direito, de ser tratado com plena consideração e respeito, em base de igualdade com todos os demais”. O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 216. A cidadania, para o referido autor, é mais ampla do que a sua acepção política, incluindo também desdobramentos civis, sociais e culturais, o que contraria a visão “schumpeteriana” de democracia, na qual o sujeito da democracia se constitui em mero eleitor e não em cidadão. O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 12.
- ¹¹³ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 211.

discursivo de “juridicização” da *accountability*, o que permite sua assimilação pelos sistemas civis, criminais e sancionatórios, dentro das instituições, possibilitando a aplicação da “justiça” em face de condutas tidas como desonestas¹¹⁴.

No debate democrático, a *accountability* emerge como mecanismo que garante legitimidade às diversas esferas de manifestação do poder do Estado. Conforme mencionado anteriormente, a participação popular, no pós-Segunda Guerra Mundial, era vista com desconfiança pelos teóricos e políticos da democracia de modelo liberal, tendo em vista a associação que se fazia ao fascismo¹¹⁵, porém, aos poucos o cenário foi mudando, por um movimento de convergência dos conceitos de representação política e participação¹¹⁶. Ocorre que, em determinado momento da história do pensamento democrático, mas especificamente após a redemocratização da América Latina e a queda do bloco comunista, percebeu-se que aos mecanismos de participação extraparlamentares faltava o elemento de legitimidade representativa, o que propiciou alçar a *accountability* à categoria de instrumento capaz de integralizar o sistema democrático¹¹⁷.

¹¹⁴ DUBNICK, MelvIn: *Accountability as a cultural keyword*. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290. Edição kindle, posição 1024.

¹¹⁵ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 95–139, 2011. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 104.

¹¹⁶ Adrian Lavalley e Ernesto Vera, ao examinarem o embate entre as teorias da autorização e teorias da representação, quanto aos postulados sustentados pelas últimas, apontam que “A tese defendida é simples e persuasiva: as teorias centradas na ideia de *accountability* surgem do inconformismo diante das teorias da autorização, procurando tornar mais exigente o conceito de representação ao denunciar as insuficiências de um ato de consentimento único e introduzir a necessidade de controles e sanções contínuas sobre os representantes”. LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza, A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 95–139, 2011. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 96. A mais notória teoria da autorização é o contratualismo de Thomas Hobbes, que fundamenta o exercício do poder por meio de representação conferida em um ato único e inaugural de consentimento. Os contornos de uma teoria da autorização em Hobbes podem muito bem ser expressos na seguinte passagem: “Diz-se que um Estado foi instituído quando uma multidão de homens concordam e pactuam, cada um com cada um dos outros, que a qualquer homem ou assembleia de homens a quem seja atribuído pela maioria o direito de representar a pessoa de todos eles (ou seja, de ser seu representante), todos sem exceção, tanto os que votaram a favor dele como os que votaram contra ele, deverão autorizar todos os atos e decisões desse homem ou assembleia de homens, tal como se fossem seus próprios atos e decisões, a fim de viverem em paz uns com os outros e serem protegidos dos restantes homens.” (1974, p. 111). HOBBS, Thomas. **Leviatã ou matéria, forma e poder de um estado eclesiástico e civil**. São Paulo: Abril, 1974. p. 111. Sobre isso, Bobbio aponta que, enquanto em Aristóteles o despotismo era justificado *ex natura* e em Bodin, *ex delicto*, em Hobbes seria *ex contractu*. BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo na história do pensamento político**. São Paulo: Edipro, 2017. p. 109.

¹¹⁷ LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza, A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 95–139,

Inserido nessa linha associativa entre *accountability* e democracia, Mark Warren, estudioso do fenômeno da pluralização da representação, leciona que, muito embora existam diversas formas de responsabilização que não guardam pertinência com o tema da democracia, esta não poderia ser concebida, muito menos praticada, sem o estabelecimento de vastas e aprimoradas "teias" de *accountability* entre a sociedade e aqueles que exercem as funções de governar e administrar em seu nome¹¹⁸. Para o autor, a *accountability* é um assunto de central importância para a democracia, o que justificaria, inclusive, que grande parte da literatura sobre esta pudesse ser reformulada a partir dos pressupostos daquela¹¹⁹.

Aqui, *Accountability* democrática já poderia ser conceituada como o reconhecimento, normativamente imposto, e com amparo de instituições vocacionadas para a sua garantia, de que todos os que estão sujeitos a decisões governamentais possam exigir respostas¹²⁰ e responsabilização dos gestores públicos¹²¹. Temos, portanto, como traço marcante da noção de *accountability* democrática, o empoderamento daqueles que delegam sua representação a um centro de autoridade de cunho governamental/administrativo, que pode ser expresso de várias formas¹²², tais como voto, direito de petição, direito à informação e acesso à justiça¹²³.

2011. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300005. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300005&lng=pt&tlng=pt.
 Acesso em: 15 fev. 2022.

¹¹⁸ WARREN, Mark E. Accountability and democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799. Edição kindle, posição 1341.

¹¹⁹ WARREN, Mark E. Accountability and democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799. Edição kindle, posição 1341.

¹²⁰ Mark Warren classifica esse elemento do conceito como fator de caráter discursivo, relacionado ao dever de prestar contas, ou seja, a obrigação de apresentar as razões e justificativas a respeito da utilização de uma parcela do poder recebido por delegação (WARREN, Mark E. Accountability and democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799. Edição kindle, posição 1391), ou seja, a *answerability* de Schedler.

¹²¹ WARREN, Mark E. Accountability and democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799. Edição kindle, posição 1359.

¹²² Nesse sentido, também tem-se Castiglione, que afirma que no nível político, as formas tradicionais de *accountability* (leia-se eleitoral) vêm, cada vez mais, sendo vistas pela sociedade como instrumentos limitados de controle dos poderes delegados pela via política, o que gera uma demanda por mecanismos de *accountability* mais efetivos, processuais e concomitantes ao processo de tomada de decisões, em detrimento da tradicional atuação *ex post facto*. CASTIGLIONE, Dario. Accountability. In: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance**. Thousand Oaks: Sage Publications, 2007. Edição Kindle, p. 1-7. Edição kindle, p. 4.

¹²³ WARREN, Mark E. Accountability and democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799. Edição kindle, posição 1391.

O que pode ser percebido a partir dessa noção inicial é que a delegação de poder a um governo abre espaço para o estabelecimento de uma situação de vulnerabilidade para o restante da sociedade em relação àquele. Vale lembrar que a sistemática de delegação de poder favorece a concentração deste nas mãos de elites cujos interesses, muitas vezes, não correspondem aos do povo delegante. A convergência de interesses, por outro lado, aumenta a relação de confiança, diminuindo os riscos da cooperação social representada pela delegação de poder. Tem-se, assim, que a *accountability* nasce como uma necessidade derivada da divergência de interesses dentro de uma relação de codependência¹²⁴.

Seguindo a lógica acima apresentada, também se verifica codependência no exercício da função administrativa do Estado, o que gera, igualmente, a demanda por *accountability*. A gestão dessa relação se dá por meio da governança, que em nosso ordenamento jurídico pode ser definida, nos termos do Decreto nº 9.203 de 2017, como o “conjunto de mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a gestão, com vistas à condução de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade”¹²⁵.

Antes de passar para a contextualização mais técnica do debate, que tentará apresentar o significado da *accountability* pelo prisma dos modelos teóricos de administração pública, que abordam o tema pela perspectiva da governança e cujos traços pós-modernos já foram ligeiramente mencionados, entende-se por necessárias, algumas digressões sobre a questão da representação, fonte da relação de codependência e que se revela um importante *link* entre *accountability* e o debate democrático contemporâneo.

Ana Mota, ao discorrer sobre a relação entre representação e *accountability*, com base nas elaborações de Hannah Pitkin, aponta que a ação política pode se dar por meio da manifestação de conhecimento específico, situação em que deve ser apresentada uma resposta “correta” a uma determinada questão, perpassando, dessa forma, à seara da expertise, o que tornaria irrelevante o exercício da *answerability*, por se tratar de situação de atuação vinculada¹²⁶. Outra situação apontada, em que a *answerability* não faz sentido, visto que,

¹²⁴ WARREN, Mark E. Accountability and democracy. In: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799. Edição kindle, posição 1361.

¹²⁵ Art. 2º, inciso I.

¹²⁶ MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI: DOI 10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>. Acesso em: 23 jun. 2021. p. 14.

sequer verifica-se a representação propriamente dita, é o caso em que uma escolha tem que ser tomada sem a orientação de uma justificativa racional (escolha pura), o que leva os gestores a se alinhar às escolhas dos eleitores¹²⁷. Porém, há casos em que as situações acima não se apresentam de forma muito clara, abrindo espaço para a atuação discricionária, o que gera debate político, pois não há consenso. Nesses casos, o fenômeno da representação fica evidente, gerando o dever de responsividade por parte do governante/administrador¹²⁸.

A autora apresenta duas concepções formais de representação: a concepção formalista representativa por autorização¹²⁹; e a concepção formalista representativa da *accountability*, que suporta a afirmação de que a *accountability* não pode ser compreendida como “governo do povo”¹³⁰. A noção de *accountability* como forma de manifestação do poder soberano, dentro de um sistema de representação, é compatível com a afirmação de Schedler de que *accountability* pressupõe um poder a ser disciplinado¹³¹.

Considerando agora uma abrangência sociopolítica mais ampla, tem-se que o panorama atual revela a consolidação da *accountability* como um valor pós-moderno, decorrente da própria estrutura imposta pelo contexto neoliberal, que busca impor a aplicação do modelo da empresa, por meio de “técnicas de auditoria, vigilância e avaliação”¹³², desde a esfera da governança em nível global, perpassando a dos Estados, até atingir a esfera individual das pessoas, por meio do “adestramento dos corpos” e “gestão das mentes”¹³³.

¹²⁷ Por exemplo, a opção vencedora em um plebiscito. MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI: DOI 10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Disponível em:

<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>. Acesso em: 23 jun. 2021. p. 14.

¹²⁸ MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI: 10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>. Acesso em: 23 jun. 2021. p. 15-18.

¹²⁹ Ver nota 116. Aponte-se, ainda, que há uma compatibilidade dessa perspectiva de representação com a noção elitista de democracia observada no campo hegemônico das teorias citadas no primeiro tópico.

¹³⁰ MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes**. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI: 10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>. Acesso em: 23 jun. 2021. p. 18-19.

¹³¹ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28. p. 19.

¹³² DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 350.

¹³³ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 324-325.

Tal movimentação se revela no surgimento da nova gestão pública (*public choice*)¹³⁴, de influência neoliberal, voltada para a superação dos “dogmas” da burocracia¹³⁵¹³⁶. Independente de qualquer crítica ao neoliberalismo, consubstanciado por meio de uma “racionalidade política e social, articulada com a globalização”¹³⁷¹³⁸, e que vem se revelando como verdadeiro imperativo, praticamente inexorável, a penetrar até mesmo na subjetividade humana¹³⁹, não se pode ignorar que essa é a realidade com a qual temos que lidar e é sobre ela

¹³⁴ Ao tratar das mudanças de concepções impostas pela disciplina neoliberal, transplantada para o âmbito da gestão dos Estados, Pierre Dardot e Christian Laval apontam que a ideia de governança, enquanto categoria política, foi imprescindível para a difusão do que chamam de “norma da concorrência generalizada”, ao propiciar a abertura para os fluxos comerciais e financeiros, permitindo uma paulatina ocupação do lugar anteriormente ocupado pela categoria “soberania”, tida como antiquada. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 276. Nesse contexto de imposições léxicas, em face de uma reinvenção dos governos, os autores, no que se refere ao tema ora trabalhado, asseveram que “A nova gestão pública consiste em fazer com que os agentes públicos não ajam mais por simples conformidade com as regras burocráticas, mas procurem maximizar os resultados e respeitar as expectativas dos clientes. Isso pressupõe que as unidades administrativas sejam responsáveis por sua produção específica e possuam certa autonomia na realização de seu projeto. As técnicas de gestão baseiam-se no tripé objetivos-avaliação-sanção”. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 302. No contexto de superação de metanarrativas que eram próprias da modernidade (BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. O direito na pós-modernidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 29, n. 57, p. 131–152, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14951>. Acesso em: 02 ago. 2021.), dentre elas a tradicional burocracia, o neoliberalismo veio para impor uma racionalidade própria do mercado financeiro e da empresa a todas as esferas da existência em sociedade, incluindo aí a submissão ao princípio da *accountability*. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 201.

¹³⁵ Medeiros, Crantschaninov e Silva, ao tratarem da evolução do conceito de *accountability* no decorrer do século XX, apontam que na década de 1940, sob o paradigma da administração burocrática, o profissionalismo era tido como a melhor maneira de se atingir à *accountability*. 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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021. p. 749.

¹³⁶ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 294.

¹³⁷ A globalização e o neoliberalismo se apresentam como circunstâncias caracterizadoras do contexto sócio-político ao qual o objeto específico desse estudo (a iteração, na forma de *accountability*, entre controle externo exercido pelos Tribunais de Contas brasileiros e a sociedade civil) se encontra adstrito. Sem descer a níveis aprofundados, uma importante mudança em relação ao que as forças econômicas esperam do Estado contemporâneo pode ser levantada. O advento da globalização, segundo Milton Santos (e na mesma linha de Dardot e Laval) oportunizou o deslocamento da política em direção ao mercado, ao passo em que se pregava a diminuição do Estado (SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001. p. 66-67), que para Cláudio de Souza Neto, coloca a globalização como responsável pelo desmonte da proteção social a partir da década de 1980, por meio do discurso do reformismo, que culminaria em movimentos de desestruturação do Estado social. Para o referido autor, “O que se globalizava era o neoliberalismo”. SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. Rio de Janeiro: São Paulo: Eduerj; Editora Contracorrente, 2020. p. 23.

¹³⁸ DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 190.

¹³⁹ Os autores sustentam que, na modelação do sujeito neoliberal, uma das consequências mais inquestionáveis advindas da incorporação da *accountability* enquanto valor subjetivo do “sujeito empresa” é a predominância

que devemos nos debruçar para compreender a conjuntura social e institucional pertinente ao objeto de estudo desse trabalho.

Partindo desse gancho, acredita-se ser imprescindível a consideração da *accountability* pela ótica dos modelos teóricos de administração pública que sucederam à convencional burocracia, tendo em vista que o próprio direito administrativo evoluiu em articulação com o movimento de superação dessa concepção. A questão da *accountability* democrática pela perspectiva da nova gestão pública¹⁴⁰¹⁴¹ é bastante específica no que se refere ao porquê da existência de mecanismos e dinâmicas de responsividade no âmbito da governança, que se justificariam pela necessidade de controle dos resultados¹⁴², em detrimento dos processos¹⁴³. Para Robert Behn¹⁴⁴, a administração pública orientada para os resultados demandaria um

das "transações" sobre as "relações", no contexto de uma ética voltada para o desempenho. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo**: ensaio sobre a sociedade neoliberal. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 352-353. Isso faz parte da normatividade concorrencial própria da época do “cosmocapitalismo”, que tem como uma de suas consequências, a aceleração do egresso da democracia. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum**: ensaio sobre a revolução no século XXI. São Paulo: Boitempo, 2017. p. 12.

¹⁴⁰ Salm e Menegasso, sobre os modelos de administração pública, lecionam que “é possível listar os três principais modelos de administração pública, a saber: a administração pública convencional, também identificada como a velha administração pública; a nova gestão pública; e o modelo ou proposta emergente denominada o novo serviço público”. SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97–120, set./dez. 2009. DOI: 10.5007/2175-8077.2009v11n25p83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 104.

¹⁴¹ Bresser Pereira, importante expoente do gerencialismo, nos informa que desde o Estado liberal até o Estado social-democrático (de bem estar social), o modelo de administração pública correspondente foi o burocrático, já no Estado social-liberal (que para ele, é sim democrático), o modelo correspondente seria a administração pública gerencial, que inaugurou uma nova governança, com foco na eficiência, em regime de “quase-mercado”, em que os avaliadores são os próprios clientes, ou seja, a sociedade. PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5–24, jan./mar. 2001.. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/298>. Acesso em: 9 de jan. de 2022. p. 8; 18.

¹⁴² Denhardt e Denhardt, ao introduzir o conceito de nova gestão pública, apontam que “tema comum na miríade de aplicações dessas ideias tem sido o uso de mecanismos e terminologias de mercado, em que as relações entre órgãos públicos e seus clientes são entendidas como transações semelhantes às que ocorrem no mercado” (2015, p. 11, tradução nossa).

¹⁴³ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 17.

¹⁴⁴ O autor apresenta o paradigma da nova gestão pública como um contraponto ao paradigma tradicional da administração pública, cujos principais expoentes são Woodrow Wilson, Frederick Winslow Taylor e Max Weber. Os pontos de distinção da nova gestão pública seria o foco no desempenho da administração pública e a rejeição da ideia de separação entre política e administração. BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. Outra distinção seria a utilização de organizações privadas para a produção de valores públicos (SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis,

paradigma de *accountability* coerente com a nova gestão pública, que respondesse quatro questionamentos: saber quem deve decidir; quais os resultados a serem produzidos; saber quem deve responder pela produção desses resultados; saber quem é responsável pela implementação do processo de *accountability*; e saber como se dará o funcionamento do processo de *accountability*¹⁴⁵.

A resposta dada à primeira pergunta, segundo o autor, seria a mais problemática, posto que os adeptos do paradigma da nova gestão atribuem a tarefa de decidir quais resultados devem ser produzidos aos servidores públicos, ou seja, uma decisão política sendo atribuído a agentes não eleitos, o que demandaria uma elaboração a respeito da necessidade de *accountability* democrática¹⁴⁶.

Sobre quem deve responder pela produção dos resultados esperados, o autor sentencia que o atingimento dos objetivos da maioria das políticas públicas exige a cooperação de várias agências, em vários níveis de governo e, às vezes, até de interessados particulares, o que demonstraria o imperativo de um esforço cooperativo em redes de organizações¹⁴⁷. Se na burocracia a resposta óbvia seria o gestor da agência, em um ambiente de prestação de serviço em rede, o autor entende que há dificuldades em identificar o sujeito que tem o dever de *accountability*, e o porquê dessa obrigação¹⁴⁸.

Quanto à responsabilidade pela implementação do processo de *accountability*, considerando o paradigma tradicional, a linha de responsividade partiria do servidor público,

v. 11, n. 25, p. 97–120, set./dez. 2009. DOI: 10.5007/2175-8077.2009v11n25p83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 107), visto que uma das características da nova gestão pública é a ênfase na privatização de serviços públicos. ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 89.

¹⁴⁵ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 18.

¹⁴⁶ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 19.

¹⁴⁷ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 20-21.

¹⁴⁸ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 21.

controlado pelo agente político, e este, por sua vez, seria controlado pelo eleitorado¹⁴⁹. Na prática, segundo Behn, o que se observa é que, pela complexidade que normalmente uma política pública apresenta, dificilmente o agente político e o eleitorado poderiam se dedicar adequadamente ao controle, pois este teria uma complexidade proporcional ao seu objeto¹⁵⁰. Na prática, o que os estudos do autor apontam é que *stakeholders* organizados¹⁵¹, com interesses diretos na questão, seriam os mais envolvidos na criação de mecanismos de *accountability* (ou seja, seriam aqueles que estariam na linha de frente, exigindo responsividade, de acordo com seus próprios interesses), com o problema de o fazerem, geralmente, por mecanismos desregulamentados, o que levantaria o questionamento do momento em que se deveria verificar a *accountability* do Estado nesses casos¹⁵².

Por fim, temos a questão de como se daria o funcionamento do processo de *accountability* sob o novo paradigma. Aqui o autor aponta um complicado problema: muitas vezes o agente eleito é responsável pela implementação de uma variada gama de políticas, muitas delas conflitantes entre si, sendo que o próprio governante, muitas vezes, chega a ser contrário a uma ou algumas das ações sob sua gestão¹⁵³, o que poderia acarretar, por exemplo, uma distribuição assimétrica de recursos¹⁵⁴. A complexidade dessa situação¹⁵⁵ dificultaria uma *accountability* de cunho eleitoral¹⁵⁶.

¹⁴⁹ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 21.

¹⁵⁰ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 21.

¹⁵¹ Pode parecer estranho, para a realidade brasileira, a importância atribuída à questão dos *stakeholders* interessados nos resultados de uma política pública, porém, a realidade analisada pelo autor foi a norte-americana, que ainda no final do séc. XIX, tinha “resolvido” o problema da corrupção (no sentido de já não ser mais o grande problema da administração pública), por meio das técnicas burocráticas e da separação entre servidores públicos e política. BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 6.

¹⁵² BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 22.

¹⁵³ Ilustraria essa situação, o caso de um hipotético governo que, mesmo sendo ideologicamente alinhado com interesses econômicos do agronegócio, tivesse o dever constitucional de promover a proteção do meio ambiente.

¹⁵⁴ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em:

Quanto à *accountability* institucional, Arlindo Rocha levanta uma crítica à nova gestão pública. Para o autor, o modelo não mostra uma adequada preocupação em relação à conformidade das ações com as leis e regulamentos, pois considera, segundo ele, algo irrelevante ou, pelo menos, “inibidora da ação pró-ativa [sic] do administrador”¹⁵⁷.

A noção da *accountability* democrática pela ótica da nova gestão pública merece estar no panteão dos estudos a respeito do tema, pois tem o mérito de trazer para o debate a questão do desempenho¹⁵⁸, substitutivo do enfoque dado aos processos, próprio da abordagem burocrática¹⁵⁹. A *accountability* democrática sob o paradigma da nova gestão pública¹⁶⁰ deve ser voltada para o desempenho, o que exigiria uma nova sistemática, tendo em vista a

<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 23.

¹⁵⁵ Ao se mudar o critério que vincula a responsabilidade do agente público (passando das leis e regulamentos para padrões de desempenho), amplia-se o grau de discricionariedade de suas condutas, dificultando a instituição de mecanismos que o tornem *accountable*. ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens*. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. DOI: . Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 90.

¹⁵⁶ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 23.

¹⁵⁷ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens*. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 90.

¹⁵⁸ Ao tratar da replicação do modelo da empresa em todas as estruturas sujeita ao neoliberalismo, Pierre Dardot e Christian Laval apontam que a criação de uma situação concorrencial favorável ao mercado se dá por meio de um processo de homogeneização ideológica, que no campo da administração pública é representada pelo gerencialismo. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 289 - 290. Para os autores, o advento da nova gestão pública, apesar de introduzir mecanismos de controle mais refinados, culmina em uma redefinição do sujeito político, tendo em vista a corrosão da confiança, enquanto princípio da administração pública, decorrente da transformação do cidadão em consumidor. DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016. p. 317 - 320.

¹⁵⁹ Apesar de Behn deixar claro que a realidade do Estado é diferente da experienciada pela iniciativa privada (BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 31), Salm e Menegasso apontam que “A crítica que se faz a esse modelo está associada à filosofia de mercado que o sustenta”. SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97–120, set./dez. 2009. DOI: 10.5007/2175-8077.2009v11n25p83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 107.

¹⁶⁰ A despeito de o modelo em si não ser arremedio à *accountability*, Arlindo Rocha entende que sua aplicação implica em *déficit de accountability*, tanto em sua aceção social, por conta da discricionariedade que atribui aos agentes públicos não eleitos, quanto pela perspectiva institucional, tendo em vista a sua falta de afinidade com o controle de conformidade com as normas. ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens*. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 91.

superação da *accountability* tradicional, de feições burocráticas, focada nos processo¹⁶¹. Desta forma, Robert Behn aponta a importância de reconhecer a necessidade de envolvimento dos cidadãos na *accountability*¹⁶², já que “a base conceitual da nova gestão pública é a de que os cidadãos precisam de um melhor desempenho de seu governo”¹⁶³.

Mas se a nova administração pública, inspirada no mercado e em teorias econômicas, voltou suas atenções para o desempenho do setor público, o modelo denominado como “novo serviço público”¹⁶⁴ tem inspirações supostamente mais democráticas e, principalmente, republicanas¹⁶⁵. Rejeitando a ideia de que governos devam se conduzidos como negócios (privados), o novo serviço público desponta como uma proposta que prioriza o atendimento das demandas sociais por meio de agentes públicos que atuem de forma responsável e com foco na ética, prestigiando o princípio democrático e a defesa do interesse público¹⁶⁶.

São ideias comuns ao plexo teórico denominado de novo serviço público: a ideia de servir, em vez de dirigir; a noção de interesse público como objetivo a ser atingido¹⁶⁷; uma

¹⁶¹ BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 39.

¹⁶² Nesse ponto, o autor levanta a problemática da participação de *stakeholders* organizados, que poderiam acabar pautando os debates a respeito dos objetivos a serem alcançados pelas políticas públicas. Essa variável, portanto, deve ser considerada quando da instituição de experiências inclusivas de *accountability*. BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 39.

¹⁶³ BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022. p. 38.

¹⁶⁴ Segundo Arlindo Rocha, esse modelo de administração pública surgiu nos anos 1980 e teve entre seus principais expoentes, Robert B. Denhardt (ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 92), que inicia uma das suas obras mais referenciadas da seguinte forma: “governo não deve ser administrado como um negócio; deve ser executado como uma democracia” (tradução nossa). DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B.. **The New Public Service: serving, not steering**. 4. ed. Nova York: Routledge, 2015. DOI: 10.4324/9781315709765. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781317486923>. Acesso em: 17 fev. 2022. p. 1.

¹⁶⁵ SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97–120, set./dez. 2009. DOI: 10.5007/2175-8077.2009v11n25p83. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 108.

¹⁶⁶ BARROS, Laura Mendes Amando de. **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**, São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 38.

¹⁶⁷ E não apenas como subproduto derivado de uma atuação voltada para os interesses de mercado. DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V.. *The New Public Service: Serving Rather than Steering*.

concepção de interesse público como construção coletiva e compartilhada; foco na construção de uma relação de confiança; respeito às regras constitucionais e legais; e valorização das pessoas, que devem ser vistas como cidadãos e não como clientes; valorização da cidadania e do serviço público¹⁶⁸. Para o novo serviço público, valores como eficiência e produtividade não devem ser escamoteados, mas devem ser trabalhados no contexto mais amplo que engloba democracia, sociedade civil e interesse público¹⁶⁹.

Destarte, tem-se que, uma concepção de *accountability* compatível com o modelo do novo serviço público, deve ter um caráter multifacetado, tendo em vista o reconhecimento de que as funções desempenhadas pelos administradores e servidores públicos nas sociedades contemporâneas são desafiadoramente complexas, considerando, inclusive, medidas de controle de eficiência e de resultados (que não perdem a importância), reconhecendo, todavia, que elas não são suficientes para abarcar todas as expectativas que a sociedade projeta em relação à administração pública¹⁷⁰. Sob essa ótica teórica, “os princípios legais, constitucionais e democráticos são a peça central da ação administrativa responsável”, o que revela o reconhecimento, no modelo, da *accountability* institucional¹⁷¹, mediante *compliance*^{172/173}.

A despeito das interessantes propostas elaboradas pelo modelo, deve ser ressaltado que o elemento “dever”, preceituado pelo modelo, abrange princípios de índole morais e éticos, o

Public Administration Review, Hoboken, v. 60, n. 6, p. 549–559, nov./dez. 2000. DOI: 10.1111/0033-3352.00117. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 17 fev. 2022. p. 554.

¹⁶⁸ DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V.. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 60, n. 6, p. 549–559, nov./dez. 2000. DOI: 10.1111/0033-3352.00117. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 17 fev. 2022. p. 553-557.

¹⁶⁹ DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V.. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 60, n. 6, p. 549–559, nov./dez. 2000. DOI: 10.1111/0033-3352.00117. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 17 fev. 2022. p. 557.

¹⁷⁰ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 92.

¹⁷¹ Como se verá adiante, a expressão “*accountability* institucional” corresponde à *accountability* horizontal ou ainda, ao controle externo propriamente dito.

¹⁷² Sobre o termo “*compliance*”, de utilização bastante corriqueira quando se trata dos temas *accountability* e controle externo, compreende-se como sinônimo de Direito da Conformidade, que seria uma porção da dogmática do direito, trabalhada pela prática norte-americana sob essa expressão. WARDE, Walfrido; SIMÃO, Valdir Moysés. **Leniência: elementos do direito da conformidade**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 15.

¹⁷³ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 92.

que, pela sua generalidade, dificulta a instituição da *accountability*, principalmente aquelas de cunho institucional, em relação aos servidores públicos implicados¹⁷⁴.

O que se extrai da análise feita é que, muito embora o novo serviço público tenha o mérito de nos apresentar uma principiologia administrativa de natureza democrática, do ponto de vista da *accountability* a proposta ainda requer maiores elaborações para que possa ser implementada.

Visto isso, última e importante observação relacionada a essa noção mais geral de *accountability* é que, valendo-se do que escreveu Andreas Schedler, o seu exercício não deve determinar a forma como o poder deve ser exercido e nem suprimir a discricionariedade dos agentes públicos¹⁷⁵.

A forma como o poder público é distribuído (a seleção de lideranças) e exercido (se na forma de prestação de serviços públicos ou garantindo ambiente de livre concorrência, por exemplo) é questão central da boa governança, e o estabelecimento de variados mecanismos de *accountability* em países democráticos, com o intuito de estabelecer controles sobre agentes públicos, foi uma forma encontrada de compatibilizar o exercício do poder com o interesse público¹⁷⁶.

Considerando tudo o que foi visto até aqui sobre os significados, usos, desdobramentos e afinidades pertinentes à essência da *accountability*, se não foi possível determinar um conceito que estabeleça, com precisão enciclopédica, um significado hermeticamente delineado na realidade social, juspolítica e administrativa pós-moderna, crê-se, pelo menos, ter sido possível demonstrar sua extensão semântica, que abrange uma dimensão da administração pública que se apresenta como imperativo inexorável do Estado democrático de direito, seja qual for a teoria democrática ou o modelo de administração pública ao qual se filie, conferindo legitimidade ante a sociedade. Passa-se agora à apresentação das disposições que podem ser dadas à *accountability*, no desenho institucional de uma democracia constitucional.

¹⁷⁴ ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. Contabilidade Gestão e Governança*, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022. p. 92.

¹⁷⁵ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28. p. 19.

¹⁷⁶ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. *Government accountability and legislative oversight*. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 172.

2.3 TIPOLOGIAS DE ACCOUNTABILITY

A realidade latino-americana, no que concerne à questão da democracia, apresenta um desenrolar bastante conturbado, sendo que, apenas recentemente, sua história política voltou a caminhar *pari passu*, ainda que de forma trôpega, a essa configuração de regime de orientação da sociedade¹⁷⁷.

Essa realidade em construção, repleta de inconsistências e desafios, foi o que fez despertar em Guillermo O'Donnell o seu interesse pelo que denominou “*accountability* horizontal”, pois, apesar de diversas nações da América Latina terem se convertido, valendo-se de uma expressão de Robert Dahl, em poliarquias, o que não deixa de ser um avanço, ali não se verificou a efetivação de uma *accountability* horizontal consistente, sem solução de continuidade¹⁷⁸.

A constatação do autor foi que, nesse novo contexto histórico que se descortinava, apesar de ter sido dado um passo civilizatório no que se refere à *accountability* vertical (dimensão eleitoral, que se baseia no princípio majoritário), ainda se verificavam fragilidades no campo da *accountability* institucional¹⁷⁹. Inclusive, essa subdivisão em *accountability* vertical e *accountability* horizontal se tornou praticamente canônica na literatura, sendo citada por quase todos os autores consultados que se dedicam ao tema. A seguir, discorre-se sobre as especificidades das mais consagradas categorias de *accountability*.

2.3.1 *Accountability* vertical

Accountability vertical, pelo que se vê nas observações acima trazidas da obra de Guillermo O'Donnell, é uma perspectiva da *accountability* que se encontra razoavelmente em funcionamento nas novas democracias que emergiram no final do século XX, dentre elas, as latino-americanas e em especial, a brasileira¹⁸⁰. Pode ser definida como a tipologia

¹⁷⁷ A relação entre a redemocratização da América latina e a importância acadêmica da *accountability* já foi explanada na nota 87.

¹⁷⁸ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 99-100.

¹⁷⁹ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 100.

¹⁸⁰ Apesar de pontuar certa orientação paternalista e ativista na jurisprudência da Justiça Eleitoral brasileira, Clèmerson Clève assevera que a experiência tem sido vitoriosa em nosso sistema de garantia de condições procedimentais para a escolha de representantes, que é do tipo jurisdicional puro (CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014. p. 214; 220), o que

concernente à potencialidade da população de um Estado de responsabilizar o governo por meio das eleições¹⁸¹. Sua verificação depende da realização de eleições que devem ser, pelo menos, presumivelmente livres, organizadas sob uma formalidade institucional (como no caso do nosso processo eleitoral, organizado pela Justiça Eleitoral), em um contexto de liberdade de expressão e opinião, que permita a livre comunicação na sociedade, e ainda, com garantia de liberdade de associação, incluindo-se aí, a partidária¹⁸². Por meio dessa modalidade de *accountability*, os cidadãos podem premiar os governantes por meio da reeleição ou puni-los com a destituição¹⁸³.

O próprio Guillermo O'Donnell reconhece uma vertente social da *accountability* vertical, que iria, segundo ele, para além do processo eleitoral, se manifestando por meio da atuação da sociedade civil, no intervalo das eleições, sobre os governos e suas respectivas administrações, seja de forma individual, ou coletiva, ou ainda, por meio da cobertura dada pela imprensa¹⁸⁴. A *accountability* vertical de expressão social corresponderia ao que se chama, no direito administrativo brasileiro¹⁸⁵, de controle social¹⁸⁶. Como se verá adiante,

corroborar a afirmação de O'Donnell quanto à existência de uma *accountability* eleitoral em funcionamento em novas democracias como a nossa. Isso não significa, todavia, que não se verifique um déficit democrático na *accountability* vertical.

¹⁸¹ LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**, v. 114, n. 3, p. 811–820, ago. 2020. DOI: 10.1017/S0003055420000222. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055420000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 813.

¹⁸² O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 100-101.

¹⁸³ MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 107–125, out. 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 dez. 2021. p. 108.

¹⁸⁴ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 101; 150-151.

¹⁸⁵ A Lei nº 12.305 de 2010, que trata da Política Nacional de Resíduos Sólidos, positivou um conceito de controle social em seu art. 3º, inciso VI, definindo-o como “conjunto de mecanismos e procedimentos que garantam à sociedade informações e participação nos processos de formulação, implementação e avaliação das políticas públicas relacionadas aos resíduos sólidos”. Gustavo Binembojm aponta o controle social é uma forma de participação cidadã na administração pública e também, um mecanismo que confere legitimidade democrática à atuação das agências independentes, sendo que sua manifestando se dá, principalmente, por meio da participação em audiências públicas, consultas públicas e conselhos consultivos. BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 309-310. No mesmo sentido, é Luiz Lima, que aponta a natureza não estatal do controle social, além da sua imprescindibilidade no campo das políticas públicas. LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. Sao Paulo: Método, 2021. p. 24-26. As abordagens feitas, tanto pela legislação citada, quanto pelos autores indicados, apontam para uma noção mais procedimental do controle social, mas que não deixa de guardar pertinência com a concepção mais ampla que compõe o conceito de *accountability* vertical, que inclusive, como reconhece o autor, pode ser canalizado por vias institucionais. O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 151.

esse aspecto da *accountability* vertical guarda relação com a noção de *accountability* diagonal.

A relação estabelecida na *accountability* vertical é do tipo principal-agente¹⁸⁷, ou seja, mandante-mandatário, onde o controle é exercido pelo povo, detentor de prerrogativas políticas em face dos governantes¹⁸⁸. O papel da sociedade civil, pela perspectiva hegemônica dentre as teorias democráticas, vista no começo deste capítulo, se esgotaria nesse tipo de controle, o que não desclassifica uma democracia como tal, porém, como se verá adiante, Guillermo O’Donnell entende que o aprofundamento democrático exige a manifestação da *accountability* em outras “direções”¹⁸⁹.

A responsividade eleitoral, mesmo com o aporte do controle social, não é suficiente para garantir robustez a todos os componentes das democracias contemporâneas, apontados por Guillermo O’Donnell¹⁹⁰. Nas novas democracias latino-americanas, apesar de vigorar, desde os processos de redemocratização que varreram o continente, a *accountability* vertical, o autor observa que os elementos republicanos e liberais se apresentam de forma debilitada, pois a experiência histórica vem mostrando uma propensão ao surgimento do que ele chama de “democracia delegativa”, que se caracteriza pela emergência ao poder de líderes que, muito

¹⁸⁶ PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 483.

¹⁸⁷ Monique Menezes explica que a Ciência Política vem utilizando a “teoria da agência” ou *principal- agente model*, aplicada inicialmente em análises feitas em organizações privadas, para compreender as questões relacionadas a processos de delegação que ocorrem em situações hierarquizadas. MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 107–125, out. 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 dez. 2021. p. 111. Há autores que entendem que só há *accountability* em situações que vigorem a relação principal-agente, que corresponderia à capacidade do principal “demitir” o agente (seria o caso do eleitor que não reelege um político), porém, há aqueles, com os quais se concorda, que entendem que existe *accountability* mesmo onde esse tipo de relação não se estabeleça, que é o caso dos órgãos de controle não eleitos, como o judiciário e Tribunais de Contas, já que estes não podem “demitir” o agente (o gestor fiscalizado, por exemplo), já que não foram quem o contratou, porém, inquestionavelmente, exercem a função de controle sobre governantes e demais gestores públicos. MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33. Disponível em: <https://rb.gy/jmh6pm>. Acesso em: 20 ago. 2022. p. 15.

¹⁸⁸ BARROS, Laura Mendes Amando de. **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**, São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 39.

¹⁸⁹ Sobre essa técnica de explicação da *accountability* por meio de metáforas espaciais, utilizada por O’Donnell, Schedler tece uma crítica teórica bem específica no que tange à modalidade vertical, que para ele seria um conceito muito aberto, que não deixa claro como se dá o fluxo de poder, ou seja, não é preciso em informar se deflui de cima pra baixo ou se há uma inversão do exercício normal de poder. SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 23.

¹⁹⁰ Correspondentes às contribuições das tradições democrática, republicana e liberal, expostas pelo autor e citadas na p. 22 deste trabalho.

embora tenham sido democraticamente eleito, se inclinam a governar como lhe convém, inspirados na lógica monista, anteriormente mencionada, do componente clássico da democracia, ignorando assim, a noção de representatividade¹⁹¹.

2.3.2 *Accountability* horizontal

Apesar de reconhecer a prioridade lógica da *accountability* eleitoral, já que se trata de condição mínima para a configuração de uma democracia contemporânea, Guillermo O'Donnell assevera que “todos os tipos de *accountability* são importantes para o funcionamento adequado de um regime democrático”¹⁹². Sob essa lógica, Marianna Willeman explica que *accountability* horizontal se apresenta como um complemento à vertente vertical, se integrando à própria rotina da administração pública, tendo em vista os consideráveis hiatos de tempo entre as eleições, geralmente entre 3 e 5 anos¹⁹³.

Partindo disso, cabe aqui expor o que seria, para Guillermo O'Donnell, a *accountability* horizontal, categoria essencial para a compreensão do papel constitucional das Cortes de Contas nacionais. O autor define *accountability* horizontal nos seguintes termos:

[...] a existência de instituições estatais que têm o direito e o poder legal, e que estão, de fato, dispostas e capacitadas para empreender ações que vão do controle rotineiro até as sanções legais ou o *impeachment*, em relação às atuações ou omissões de outras instituições de Estado que podem, em princípio ou supostamente, ser qualificadas como ilícitas.¹⁹⁴

Essa tipologia de *accountability* se refere, portanto, à possibilidade de instâncias do próprio Estado responsabilizarem o poder executivo (ou a função administrativa, em qualquer dos poderes) e respectivos agentes públicos, pressupondo, assim, a existência de instituições com competências para tanto, tais como o poder legislativo, o poder judiciário e outras agências de supervisão, com poder de exigirem informações e impor sanções¹⁹⁵,

¹⁹¹ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 13; 103; 118-122.

¹⁹² O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 153.

¹⁹³ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 55.

¹⁹⁴ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 116.

¹⁹⁵ LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**, v. 114, n. 3, p. 811–820, ago. 2020. DOI: 10.1017/S0003055420000222. Disponível em:

estabelecendo, dessa forma, controle sobre aquele¹⁹⁶. Trata-se de uma responsividade intestina ao próprio Estado¹⁹⁷, se relacionando, em sua centralidade conceitual, ao sistema de freios e contrapesos¹⁹⁸.

Retomando a questão das dimensões que conformam as democracias contemporâneas, Guillermo O’Donnell observa, por meio de análises da história recente da América Latina, que os governos democráticos de caráter delegativos¹⁹⁹ tendem a desrespeitar as leis e a distinção que deve haver entre a esfera pública e a privada, aspectos das dimensões liberal e republicana da democracia contemporânea, o que acarreta na violação da *accountability* horizontal em duas direções elementares: a transgressão, que ocorre quando uma instituição invade ilegalmente a competência de outra; e a corrupção, que se refere à obtenção de vantagens ilícitas²⁰⁰.

O’Donnell acrescenta ainda que, para serem efetivas, as instituições de *accountability* horizontal devem, primeiramente, ter não apenas autonomia legal para atuar, mas também, autonomia de fato em relação ao poder controlado²⁰¹, além disso, também é recomendável que não atuem de forma isolada²⁰². Isso significa que o sucesso do controle exercido pelas

https://www.cambridge.org/core/product/identifiier/S0003055420000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 813.

¹⁹⁶ MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 107–125, out. 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 dez. 2021. p. 108.

¹⁹⁷ Quanto à *accountability* horizontal, a crítica de Schedler aborda o fato de no modelo haver uma suposição grosseira de igualdade entre agência de controle e controlado, que estariam no mesmo “nível”, porém, segundo ele, o que se verifica é que sempre há assimetria de poder entre os atores envolvidos. SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 23-24.

¹⁹⁸ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 148.

¹⁹⁹ Uma categoria “acima” de um governante autoritário. O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 154.

²⁰⁰ O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 124.

²⁰¹ Um grande problema que pode ser apontado com relação à autonomia de fato em Tribunais de Contas brasileiro, se refere à indicação de membros dessas Cortes, tendo em vista a “primazia da influência política sobre o rigor técnico, comprovada pela ampla predominância nessas indicações de ex-agentes políticos”. WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 221-222.

²⁰² O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 119.

agências estatais demande o estabelecimento de relações de dependência com a dimensão vertical da *accountability*.

Nos modelos presidencialistas²⁰³ há um forte intercâmbio entre as sistemáticas de responsividade vertical e horizontal, e isso ocorre porque o presidencialismo contemporâneo tem inspirações “madsonianas”, ou seja, se baseia nas formulações dos *founding fathers* da República norte-americana, que estabeleceram uma configuração institucional em que as trocas horizontais se dariam entre agentes com diferentes vínculos verticais em relação à sociedade²⁰⁴, a fim de evitar arranjos ilegítimos no interior da estrutura estatal²⁰⁵.

Sucedese que, diferente do que é observado no sistema parlamentarista, no qual se exige uma coerência partidária maior, no sistema presidencialista se verifica uma maior dificuldade em estabelecer responsabilização coletiva, pela via eleitoral/vertical, dos legisladores, situação que é aprofundada pelo fato de a relação vertical do executivo não passar pelo parlamento²⁰⁶. A consequência da inconsistência dos mecanismos de *accountability* vertical/eleitoral sobre a agência de *accountability* horizontal personificada no

²⁰³ O sistema presidencialista é o adotado no Brasil, haja vista a previsão constante no art. 76 da CRFB vigente, que estabelece que “O Poder Executivo é exercido pelo Presidente da República, auxiliado pelos Ministros de Estado”.

²⁰⁴ O seguinte trecho do artigo federalista nº LI é bastante revelador do espírito dessa afirmação: “A grande garantia contra uma concentração gradual dos vários poderes no mesmo braço, porém, consiste em dar aos que administram cada poder os meios constitucionais necessários e os motivos pessoais para resistir aos abusos dos outros. As medidas de defesa devem, neste caso como em todos os outros, ser proporcionais ao perigo de ataque. A ambição deve poder contra-atacar a ambição. O interesse do homem deve estar vinculado aos direitos constitucionais do cargo. Talvez não seja lisonjeiro para a natureza humana considerar que tais estratégias poderiam ser necessários para o controle dos abusos do governo. Mas o que é o próprio governo, senão a maior das críticas à natureza humana? Se os homens fossem anjos, não seria necessário governo algum. Se os homens fossem governados por anjos, o governo não precisaria de controles externos nem internos. Ao moldar um governo que deve ser exercido por homens sobre homens, a grande dificuldade reside nisto: é preciso primeiro capacitar o governo a controlar os governados; e em seguida obrigá-lo a se controlar a si próprio. A dependência para com o povo é, sem dúvida, o controle primordial sobre o governo, mas a experiência ensinou à humanidade que precauções auxiliares são necessárias”. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos federalistas, 1787 - 1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 350.

²⁰⁵ MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew S.. The accountability deficit in latin america. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-131. Disponível em: encurtador.com.br/ahW03. Acesso em: 20 ago. 2022. p. 91.

²⁰⁶ MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew S.. The accountability deficit in latin america. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-131. Disponível em: encurtador.com.br/ahW03. Acesso em: 20 ago. 2022. p. 93.

Poder Legislativo acarretou um fenômeno de transferência de poderes fiscalizatórios e sancionatórios para agências não eleitas²⁰⁷.

Além disso, a *accountability* horizontal exercida pelo Poder Legislativo, assim como a desempenhada pelo Poder Judiciário, é do tipo “balanço”, e tem a precípua função constitucional de manter o equilíbrio entre os tradicionais poderes (ou funções) do Estado²⁰⁸. Os principais problemas verificados na *accountability* horizontal de balanço são: 1) a tendência a uma atuação predominantemente reativa; 2) a dramaticidade de sua atuação, tendo em vista as crises institucionais que podem provocar, principalmente no sistema presidencialista, onde tanto o Legislativo, quanto o Executivo, tem legitimidade eleitoral; 3) a impressão na opinião pública de que as ações intentadas possam ter motivações partidárias; e 4) a insuficiência técnica para o exercício de controle sobre atividades tão complexas quanto as atualmente desempenhadas pelo Estado – “controle obtuso”²⁰⁹.

Por conta desses problemas, visando o profissionalismo da função de controle e a continuidade da prestação do serviço, independente de vicissitudes político-eleitorais, operou-se a transferência, ainda que de forma parcial, dos poderes fiscalizatórios acima referidos, para as agências de *accountability* horizontal do tipo “mandato”²¹⁰.

Nesse sentido, no Brasil, importantes expedientes de *accountability* horizontal do tipo “mandato” foram contemplados pelo ordenamento jurídico, inclusive, na esfera constitucional, com o intuito de evitar conluios entre o Executivo e o Legislativo, verticalmente submissos aos cidadãos, porém, sob constantes tentações delegativas²¹¹. Verifica-se assim, com a vigente CRFB, um robustecimento das competências controladoras do Ministério Público e dos Tribunais de Contas, além da instituição de órgãos reguladores

²⁰⁷ MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew S.. The accountability deficit in latin america. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-131. Disponível em: encurtador.com.br/ahW03. Acesso em: 20 ago. 2022.. p. 93. Nesse mesmo sentido, Guillermo O’Donnell. O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 153.

²⁰⁸ O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 146-147.

²⁰⁹ O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 147.

²¹⁰ O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 148.

²¹¹ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 24.

autônomos, complementando o sistema de controle que já contava com a tradicional função jurisdicional, abalando, dessa forma a clássica sistemática de *checks and balances*²¹².

A despeito disso, como já mencionado anteriormente, Guillermo O'Donnell entende que todos os tipos de *accountability* são essenciais para o funcionamento satisfatório de uma democracia, o que exigiria, assim, articulações entre as tipologias até aqui trazidas²¹³. Essa questão nos remete, inclusive, à perspectiva relacional apontada por Correia com traço do direito administrativo contemporâneo, trabalhada na primeira parte deste capítulo²¹⁴. O exercício da *accountability* horizontal tem como um de seus subprodutos, a geração e apresentação de informações aos cidadãos²¹⁵, o que pode gerar reações, tanto na esfera eleitoral dos agentes controlados, como também pode impulsionar o controle social, coibindo, pelo menos virtualmente, a prática de transgressões e comportamentos corruptos²¹⁶. Isso ocorre porque uma das funções da *accountability* é, justamente, promover o monitoramento das ações de agentes público, gerando evidências a partir da observação de fatos²¹⁷.

Se agentes públicos se sentem intimidados pela *accountability* horizontal a ponto de evitar a prática de atos ilícitos, isso se dá não apenas por causa das implicações verticais da exposição pública de tais condutas, mas também, por conta da sua dimensão coercitiva (*enforcement*), que segundo Andreas Schedler, é essencial para a efetividade das instituições, e imprescindível para o próprio conceito de *accountability* e de Estado de direito²¹⁸. Talvez essa carência de ferramentas coercitivas seja o ponto mais fraco da *accountability* vertical, inclusive, da sua vertente social, e driblar essa deficiência pode se revelar um caminho promissor para uma *accountability* mais democrática.

²¹² WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 25; 47.

²¹³ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 157.

²¹⁴ Ver nota 37. (verificar sempre se não mudou a ordem)

²¹⁵ Entende-se como uma forma de manifestação da dimensão da *answerability*, mencionada no tópico 2.2.

²¹⁶ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 154-156.

²¹⁷ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 15.

²¹⁸ SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 17.

Além das tipologias vertical e horizontal, supramencionadas, também se verificam na literatura, outras propostas tipológicas de *accountability* que, inclusive, apresentam engenhosas soluções para o problema do *enforcement*.

A despeito de a concepção de Guillermo O'Donnell se mostrar bastante arraigada na produção acadêmica, como constatado nos diversos autores consultados, não se pode trabalhar com a ideia de unanimidade a respeito da classificação dos tipos de *accountability*. Ricardo Pelizzo e Rick Stapenhurst apontam que, apesar de a literatura especializada sobre o tema ser confusa e desarticulada, o que se reflete na dificuldade em converter os conceitos de *accountability* em efetivas práticas de governança, é possível identificar quatro formas principais de *accountability*: vertical, horizontal, social e diagonal, sendo esta última, uma variante da modalidade social²¹⁹.

2.3.1 *Accountability* diagonal

Claramente relacionada ao viés social da *accountability*, tem-se, finalmente, a denominada *accountability* diagonal, tipologia a qual a presente pesquisa dará maior ênfase, e que representa um importante complemento às tipologias anteriormente tratadas. *Accountability* diagonal corresponde às formas de interação entre sociedade civil e instâncias de *accountability* horizontal (órgãos de controle externo), por meio da inserção daqueles no processo de persecução da responsividade da função administrativa, valendo-se da capacidade de *enforcement*, constitucionalmente conferida a essas últimas, possibilitando uma maior efetividade, ainda que de forma transversal (e indireta), do controle social.

Ricardo Pelizzo e Rick Stapenhurst apontam como definidores da concepção diagonal de *accountability*, os seguintes elementos: 1) participação na dinâmica procedimental interna das agências de *accountability* horizontal; 2) os fluxos de informações, que corresponderiam à questão da *answerability* ou dimensão informacional, tratadas anteriormente; 3) o poder de obrigar os agentes públicos implicados a responder questionamentos; e 4) capacidade sancionatória por meio da relação estabelecida entre a sociedade civil e o órgão de controle externo competente²²⁰. Os dois últimos elementos indicados correspondem à manifestação da

²¹⁹ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 189.

²²⁰ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 260.

dimensão do *enforcement*, também já exposta anteriormente (mais especificamente, no tópico 2.2 deste capítulo).

Os esforços para enfrentar as adversidades relacionadas à *accountability*, tradicionalmente tendem a convergir para os métodos de freios e contrapesos políticos e para os órgãos de controle horizontais, porém, recentemente, as demandas cidadãs por uma “boa governança” vem recebendo maior atenção, inclusive de organismos internacionais²²¹.

Nesse sentido, tem-se que a *accountability* social seria uma tipologia baseada no engajamento cívico da sociedade civil, por vezes associada à deflagração da *accountability* horizontal²²². A definição é análoga ao componente social da *accountability* vertical, anteriormente mencionado, porém, adjetivada por essa hibridez decorrente da conexão com a faceta horizontal²²³.

Esse tipo de controle despontou, na realidade de países em desenvolvimento, em um cenário de rebaixamento dos níveis de confiança pública depositada na *accountability* horizontal, aliado ao descontentamento em relação à efetividade dos mecanismos verticais de controle (eleições e pressão direta de setores da sociedade civil sobre os governos e administrações públicas)²²⁴.

O juízo predominante é o de que a *accountability* diagonal agrega atores verticais, por meio do engajamento da sociedade civil, à rotina de atuação das instituições de *accountability* horizontal, com o intuito de proporcionar maior eficácia às suas demandas, o que de outra forma, tenderia a ser limitada, mitigando, assim, o monopólio do Estado nessa seara da

²²¹ MALENA, C.; FORSTER, R.; SINGH, J. Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice. **The World Bank Working Social development Papers: participation and civic engajement**, [s. l.], n. 76, dez. 2004. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.158.5247&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 1.

²²² PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 233.

²²³ Malena, Forster e Singh entendem que a interpenetrabilidade entre o controle social e o Estado é decorrência de um processo histórico de evolução, ou seja, o que se verificou foi o incremento ao *lobbying*, de novas características à modalidade e não o surgimento de uma nova, posicionamento este, que apesar de parecer bastante razoável, não tem o condão de inviabilizar, do ponto de vista lógico, que se entenda se tratar de outra tipologia. MALENA, C; FORSTER, R.; SINGH, J. Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice. **The World Bank Working Social development Papers: participation and civic engajement**, [s. l.], n. 76, dez. 2004. Disponível em: <http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.158.5247&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 3.

²²⁴ GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 363–383, 2001. DOI: 10.1080/14616670110051957. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616670110051957>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 364.

administração pública²²⁵. Percebeu-se na literatura especializada, uma certa fungibilidade no uso dos termos, quando se aborda essa questão, verificando-se, além da denominação “controle social”²²⁶ e “*accountability* diagonal”, o emprego das expressões “*accountability* social”, “*accountability* transversal”²²⁷, bem como da nomenclatura “*accountability* societal”²²⁸.

Ana Lührman, Kyle Marquardt e Valeriya Mechkiva apontam ainda que a *accountability* diagonal é uma manifestação de diversas variáveis relacionadas a aspecto da sociedade civil, tais como liberdade de mídia, liberdade de expressão, envolvimento dos cidadãos com a política (engajamento) e sociedade civil organizada²²⁹.

Sintetizando, o que se percebe é que na *accountability* diagonal há uma busca por respostas formais por parte de agentes que, tradicionalmente, se encontravam limitados à sistemática de responsividade vertical, basicamente limitada à questão eleitoral. Seria a manifestação do direito dos cidadãos de representar aos mecanismos institucionais de controle externo, com vistas a obter respostas ou, em último caso, responsabilização da administração pública.

Uma das grandes vantagens dessa perspectiva de *accountability* é trazer para o cenário do controle externo aqueles que são diretamente afetados pelas decisões tomadas no âmbito da administração pública, carreando para a intimidade processual do próprio Estado uma

²²⁵ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 239.

²²⁶ Como o termo “controle social” é bastante utilizado no Brasil, torna-se necessária uma observação ao seu respeito, já que aparecerá em diversas passagens desse trabalho. Controle social pode ser compreendido como o gênero de controle que reúne elementos de participação popular, ainda que por diversas vias de *accountability*. Pode se expressar por meio de mecanismos de *accountability* vertical, como apontado acima, buscando gerar impactos na opinião pública, como pode ocorrer também, por meio de recurso de elementos da sociedade civil a instâncias de *accountability* horizontal. Essa última forma de manifestação é a que corresponde ao recorte teórico aqui tratado como *accountability* diagonal.

²²⁷ BARROS, Laura Mendes Amando de. **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**, São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 43.

²²⁸ *Accountability* societal, com base em Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, seria um conceito mais amplo do que a subdivisão diagonal aqui trazida, pois além do elemento institucional, característica imprescindível para a efetiva responsabilização de agentes públicos, também abrange elementos não institucionais, como o uso da imprensa, o que extrapolaria os limites conceituais da prolatada *accountability* diagonal. SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 150.

²²⁹ LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**, v. 114, n. 3, p. 811–820, ago. 2020. DOI: 10.1017/S0003055420000222. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055420000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 813-815.

percepção mais realista a respeito da efetividade da atuação estatal. Além disso, pelo menos virtualmente, há a possibilidade de incorporação de expertises mais diversas do que as encontradas no corpo técnico da própria agência de controle. Além disso, a pressão da sociedade civil também pode impulsionar o cumprimento mais eficaz da missão constitucional dos órgãos de controle horizontal.

Por óbvio, todas essas vantagens dependem, primeiro, da qualidade da democracia na qual os sistemas de *accountability* estão inseridos, tendo em vista que direitos como liberdade de expressão e direito à informação são essenciais à concretização de uma cultura administrativa mais responsiva. Além disso, também pode ser considerado elemento *sine qua non*, a própria capacidade de engajamento da sociedade ²³⁰, que é perpassada por questões sociais, econômicas e culturais.

O exemplo em que a lógica diagonal da *accountability* é mais evidente é o que se opera no âmbito do poder judiciário, pois a dialogicidade própria do processo jurisdicional proporciona a inserção oficial da sociedade civil, por meio do litígio, na operacionalização da dimensão coercitiva deste braço do Estado, que corresponde, na tipologia de O'Donnell, a uma agência de *accountability* horizontal²³¹. Como se verá adiante, nos Tribunais de Contas brasileiros, a despeito das idiossincrasias próprias das competências constitucionalmente atribuídas a estes órgãos, também se verifica o fenômeno da *accountability* diagonal.

Apenas a título ilustrativo, já que as tipologias de *accountability* aqui apresentadas se baseiam em representações geométricas/topográficas, apresenta-se um esquema com a orientação dos fluxos de responsividade de acordo com o que foi explanado acima:

²³⁰ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 263-284.

²³¹ GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 363–383, 2001. DOI: 10.1080/14616670110051957. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616670110051957>. Acesso em: 28 jul. 2021. p. 368.

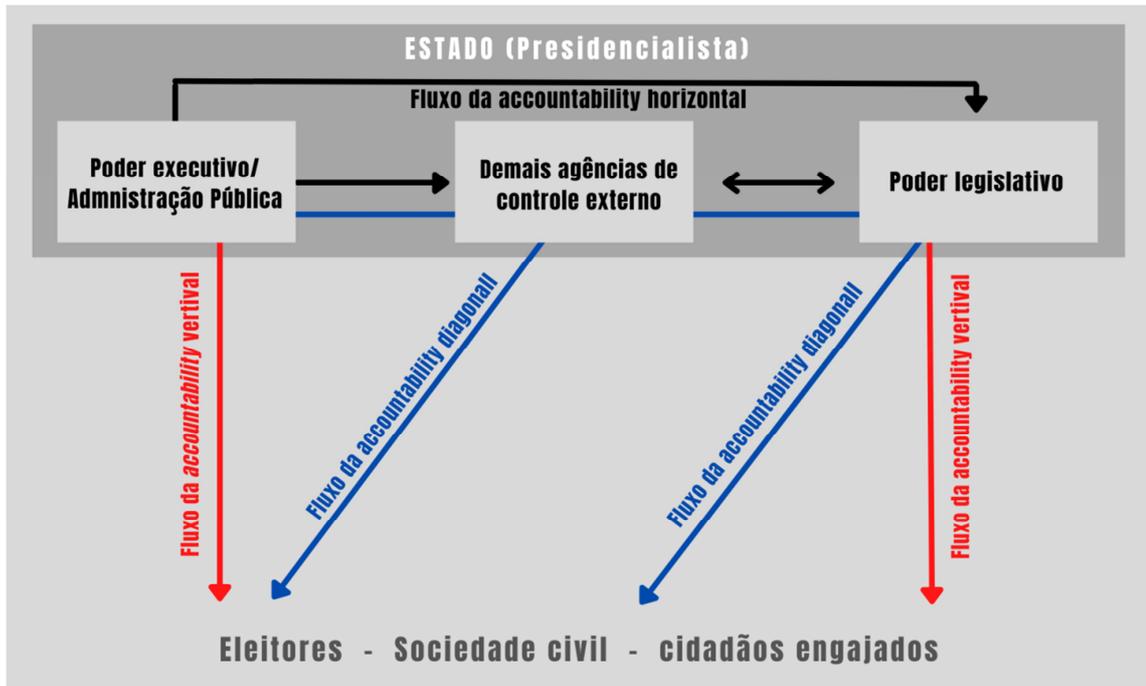


Figura 2 Representação dos fluxos de *accountability* de acordo com as tipologias²³²

Accountability, portanto, enquanto dimensão essencial das democracias contemporâneas, configura-se, primeiramente, como o dever dos governos, e consequentemente, da respectiva administração pública, de ser responsivo quanto as suas ações, em relação ao titular do poder soberano, que é a sociedade que personifica o povo de uma nação. Todavia, a definição de *accountability* têm uma outra faceta, que é o direito, garantido a essa mesma sociedade, de exigir tal responsividade dos titulares do poder público, o que nos leva à conclusão de que o conceito deve ser entendido como um ciclo.

A operacionalização do ciclo de *accountability* comporta, ainda, a existências de instâncias intermediadoras de sua dinâmica²³³, tendo em vista que não existe garantia absoluta que os gestores públicos reportarão suas ações aos cidadãos. Daí se falar em agências ou órgãos de *accountability* horizontal, seguindo, como apontado acima, a terminologia predominante na literatura especializada. É nesse ponto da procedimentalização da

²³² Baseado em representação similar de Pelizzo e Stapenhurst. PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição kindle, posição 233.

²³³ COUTINHO, Doris de Miranda; SANTOS, Aline Sueli de Salles. O papel do tribunal de contas frente à *accountability*. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 72, p. 209–233, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/21662/68023?searchpage=1&keywords=ciclo%20accountability>. Acesso em: 20 set. 2022. p. 225.

accountability que identificamos os Tribunais de Contas como elemento horizontal informador do conceito de *accountability* diagonal tratado nesta pesquisa.

Superada essa fase de construção da visão global da noção de *accountability*, considerando seus significados a partir de diversas perspectivas e a apresentação de tipologias que auxiliarão na compreensão da lógica democrática que permeia sua aplicabilidade na esfera pública, sobretudo na atividade de controle da Administração Pública, passa-se à análise do ambiente de controle externo pátrio, mais especificamente, do “sistema” Tribunais de Contas, com o objetivo de apreender as especificidades das relações diagonais estabelecidas entre estes órgãos e a sociedade civil, no exercício de suas atribuições, buscando ainda, verificar a plausibilidade de uma leitura deliberativa nessa seara.

3 CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS TRIBUNAIS DE CONTAS

3.1 CONTROLE EXTERNO COMO DECORRÊNCIA DO DEVER DE *ACCOUNTABILITY* E SUAS IMPLICAÇÕES

Como visto até aqui, a *accountability* tem um importante papel nas democracias contemporâneas, inclusive com implicações na gestão do aparato estatal (nos mais diversos modelos de administração pública), se manifestando de várias formas e em diferentes arranjos institucionais que visam garantir responsividade por parte de governantes e administradores públicos, em deferência ao titular do poder soberano, que é o povo. O controle externo da administração pública é uma importante forma de expressão dessa dimensão da democracia, consubstanciando-se no que O'Donnell, como referido anteriormente, definiu como *accountability* horizontal.

Ao se apregoar que controle é uma forma de manifestação da *accountability*, já se percebe que os conceitos não são sinônimos, pois enquanto esta envolve noções mais amplas que, como visto anteriormente, visam o estabelecimento de condições para uma maior interveniência dos cidadãos nos governos, o controle deve ser apreendido como uma peça da *accountability*, imprescindível a um regime democrático representativo e à sua correspondente burocracia²³⁴. Controle implica, precipuamente, a possibilidade que um agente ou órgão tem de impor a outrem o atendimento de suas demandas, valendo-se, para isso, de algumas medidas de coerção²³⁵.

No debate a respeito do controle externo da administração pública, é praticamente canônico iniciar a abordagem a partir do significado da palavra “controle”. Mantendo a linha do que vem sendo apresentado nessa pesquisa, valendo-se da importância da semântica das palavras, entende-se por relevante fazer uma breve digressão sobre tal termo, a fim de identificar a estreita relação como a *accountability*.

²³⁴ ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2017. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/32160>. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 71.

²³⁵ DENYS, Debora Vasti da Silva do Bomfim. **Manual de processo administrativo disciplinar**, 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3868/3987/22617>. Acesso em: 22 jun. 2021. p. 75.

O primeiro passo na investigação sobre o conceito de controle é perquirir a etimologia do termo, que segundo Odete Medauar, vem do “latim fiscal medieval”, originando o termo francês *contre-rolê*, cuja essência do significado remete ao ato de reexame (ou revisão) de uma atividade realizada por outrem²³⁶.

A supracitada autora também aponta que a palavra “controle”, na atualidade, apresenta vários sentidos, que segundo a literatura por ela levantada, se desdobra em 6 acepções, que seriam: 1) dominação, associada à ideia de subordinação; 2) direção, relacionada ao conceito de gestão; 3) limitação, cujo cerne seria a proibição de determinada conduta; 4) vigilância ou fiscalização; 5) verificação, que traz a ideia de exame e constatação; e 6) registro, acepção que remete ao sentido original de controle e se relaciona com a dimensão da autenticação²³⁷.

No âmbito do direito público, a abstração “controle” é indissociável da própria noção de administração pública, e no âmbito do Estado, sob o princípio republicano, é essencial para a compatibilização da gestão pública com o direito, principalmente em um regime democrático²³⁸.

Mas até chegar nesse ponto, o controle (enquanto manifestação da *accountability*) passou por um longo processo de maturação política, acompanhando a evolução institucional dos Estados. A primeira fase da continuidade histórica que culminou na noção contemporânea de controle se deu com o advento do constitucionalismo clássico do final do século XVIII e no início do século XIX²³⁹, sob influência das teorias contratualistas, podendo ser citada a Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão²⁴⁰, de 1789, editada no contexto da Revolução Francesa, como um marco na definição do direito de pedir contas, por parte da sociedade, em face de agentes públicos²⁴¹.

²³⁶ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4093/4271/27953>. Acesso em: 23 ago. 2022. p. 21.

²³⁷ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4093/4271/27953>. Acesso em: 23 ago. 2022. p. 22-23.

²³⁸ PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 481.

²³⁹ BALDO, Rafael Antonio. Fiscalização e controle do estado. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 32-48. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 33; 47.

²⁴⁰ *Article 15: La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration*. FRANCE. Assemblée Nationale Constituante (1789). **Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen de 1789**. Disponível em: <https://www.conseil-constitutionnel.fr/le-bloc-de-constitutionnalite/declaration-des-droits-de-l-homme-et-du-citoyen-de-1789>. Acesso em: 01 set. 2022.

²⁴¹ Leandro Nascimento, em digressão mais aprofundada, verifica que as origens históricas do controle estão ligadas ao trabalho desempenhado pelo Poder Legislativo, citando documentos como a Magna Carta e a *Bill of Rights* como prenúncios dos contornos que tal atividade estatal teriam na modernidade, perpassando para a

Corroborando a tese da relação entre o constitucionalismo clássico e o advento do controle no âmbito dos Estados modernos, ao tratar da legitimidade democrática da jurisdição constitucional, Luís Roberto Barroso aponta, em complemento à atuação controladora do legislativo, que a possibilidade do exercício de controle sobre decisões tomadas por instâncias eleitas (ou seja, legitimadas pelo princípio majoritário), por parte de Cortes constitucionais, já era aventada nos *Federalist Papers*²⁴², tendo, posteriormente, como marco jurisdicional de controle de constitucionalidade, a decisão da Suprema Corte americana em *Marbury v. Madison*, julgado em 1803, consolidando, desde então, o que na teoria constitucional leva a alcunha de “dificuldade contramajoritária”²⁴³.

Ao lado do padrão jurídico majoritário, tem-se, portanto, o padrão contramajoritário (ou de democracia indireta), caracterizados por ser, pelo menos teoricamente, político-partidariamente neutral, sendo complementar à via representativa, constituindo-se, desta forma, em essencial expressão democrática²⁴⁴. O princípio contramajoritário, em uma democracia, seria o mais adequado à atividade controladora, ao passo que o princípio majoritário seria a base da legitimidade da tomada de decisões legislativas²⁴⁵.

Uma outra fase do controle, posterior aos desdobramentos derivados do constitucionalismo clássico, de índole eminentemente liberal, pode ser vislumbrada após a crise de 1929, decorrente da quebra da Bolsa de Nova York, a partir da qual observou-se um fortalecimento do poder do Estado, que passou a ser social de direito, a fim de combater, valendo-se do planejamento e dos orçamentos, os novos problemas sociais e econômicos que

contemporaneidade. Observe-se que, ainda que se busque raízes mais profundas para o instituto, como faz o supracitado autor, ainda assim elas estarão ligadas ao movimento histórico de rompimento com a estrutura do medievo em direção à modernidade. NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlde-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 133.

²⁴² Inclusive, há uma importante passagem do texto supracitado, afirmando que “Se os homens fossem anjos, os governos não seriam necessários. Se os anjos governassem os homens, não seriam necessários controles externos nem internos sobre os governos”. MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos federalistas, 1787 - 1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993. p. 350.

²⁴³ BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1517/1572>. Acesso em: 16 jul. 2022. p. 155-156.

²⁴⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 155.

²⁴⁵ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 155.

emergiram nesse contexto²⁴⁶. Aqui o modelo burocrático de administração pública adquiriu bastante prestígio, tendo em vista a necessidade de profissionalização necessária para se fazer frente aos complexos problemas recém assumidos pelo Estado.

Uma terceira fase observada pela literatura diz respeito ao final do século XX, no contexto da globalização, e marcada pela passagem do Estado social para o Estado democrático de direito, no qual a sociedade passava a exigir mais transparência e participação nos assuntos públicos, revelando a importância da *accountability* em uma democracia. Nesse período pode-se vislumbrar uma maior influência das diretrizes fixadas por Organizações Internacionais de Entidades fiscalizadoras Superiores (EFS)²⁴⁷, demonstrando o prestígio de agências contramajoritárias para a democracia.

Juntamente com as instituições contramajoritárias, pretensas guardiãs do interesse público e legitimadas pelo clima de desconfiança citada anteriormente, exsurge uma sociedade do controle, que fomenta mudanças institucionais voltadas para o empoderamento das agências de *accountability*²⁴⁸.

Complementando o aporte teórico trazido acima, ressalta-se que Pierre Rosanvallon aponta como elementos contrademocráticos (ou contramajoritários) de supervisão da democracia, a vigilância, as denúncias e as avaliações²⁴⁹.

Especificamente sobre a denúncia, o autor entende que ela representa uma reafirmação da credibilidade na publicidade como meio de correção de eventuais distorções verificadas²⁵⁰, com a finalidade de compatibilizá-las com o direito, o que reforçaria a

²⁴⁶ BALDO, Rafael Antonio. Fiscalização e controle do estado. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 32-48. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 37-38; 47.

²⁴⁷ BALDO, Rafael Antonio. Fiscalização e controle do estado. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 32-48. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 42-48.

²⁴⁸ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 355-381. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022. p. 375-376.

²⁴⁹ ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust**. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 31; 43-44.

²⁵⁰ Como se verá adiante, a hipótese aqui aventada é a de que a cultura da denúncia permite o diálogo com a sociedade civil, a manifestação da supervisão democrática, ao passo em que conecta a vigilância exercida por ela à expertise, garantias institucionais e a poderes sancionatório de instâncias de accountability

confiança coletiva nas instituições²⁵¹. A avaliação, por sua vez, concede à supervisão uma feição técnica, introduzindo a expertise no debate democrático, com o objetivo de melhorar a qualidade dos serviços, atuando onde a crítica política nem sempre é possível²⁵².

Além disso, é importante notar que existem diversas espécies de controle da administração pública, sendo que para o estudo ora apresentado, importa o controle externo da administração pública, em especial, aquele desempenhado pelas Cortes de Contas, também conhecido como controle financeiro. As outras espécies de controle são o controle administrativo, ou autocontrole (que se manifesta na forma de controle interno, decorrente da autotutela administrativa), o controle popular, o controle parlamentar direto e o controle judicial²⁵³, sendo que esses dois últimos, junto com o controle exercido pelos Tribunais de Contas, integram a categoria “controle externo”²⁵⁴.

As diferentes espécies de controle da administração pública acima apontadas, correspondem a uma acepção ampla, conforme tipologia adotada por Odete Medauar, que abrange ações controladoras voltadas para a verificação da conformidade em relação a parâmetros pré-estabelecidos, independente da possibilidade de o controlador poder, juridicamente, impor medidas em face do agente/agência controlados (restrição própria de uma acepção restrita de controle da administração pública)²⁵⁵. Perceba-se que aqui a autora retoma os elementos necessários à *accountability*, apontados por Andreas Schedler, sendo que para ela, o elemento “*enforcement*” não é essencial para o conceito de controle da administração pública, muito embora, como se verá, é essencial para uma adequada compreensão do fenômeno da *accountability* diagonal no âmbito do exercício do controle externo.

Quanto às delimitações conceituais de controle externo da administração pública, pode-se dizer que se refere ao controle exercido por órgão alheio à Administração controlada, muito

horizontal (Entidades de Fiscalização Superiores), aqui tratada a partir do recorte organizacional dos Tribunais de Contas brasileiros.

²⁵¹ ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust**. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 43-44.

²⁵² ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust**. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 51.

²⁵³ MONACO, Isabella Remaili. Fiscalização administrativa, legislativa e judiciária. *In*: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 49-62. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 54-60.

²⁵⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 891.

²⁵⁵ MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4093/4271/27953>. Acesso em: 23 ago. 2022. p. 31.

embora também seja pertencente à estrutura estatal. O controle externo, portanto, é realizado em um regime de alteridade organizacional, onde a *accountability* é demandada ao emissor do ato controlado por agência pertencente a outro poder, ou por órgãos independentes. Nessa categoria que se enquadra, como apontado anteriormente, a atividade finalística dos Tribunais de Contas nacionais.

Enquanto manifestação jurídica e institucional do dever de *accountability*, que tem implicações políticas ainda mais amplas, pode-se falar que a atividade de controle externo da administração pública, principalmente no que se refere à gestão de recursos públicos, avaliação de resultados e implementação de políticas públicas, é essencial ao regime democrático, complementando o aspecto eleitoral/majoritário²⁵⁶. É nesse ponto que se verifica a importância de entidades fiscalizadoras superiores (EFS) como os Tribunais de Contas nacionais.

Tendo em vista que o controle foi elevado, em nosso ordenamento jurídico, a uma categoria autônoma em relação aos clássicos poderes da república²⁵⁷, Marianna Willeman aponta a teoria dos poderes neutrais como modelo teórico importante para a compreensão de uma democracia contemporânea. Para a autora, é possível associar as funções dos Tribunais de Contas brasileiros com o exercício de funções neutrais, servido como agências de democracia indireta, alargando, desta forma, a noção de democracia, que abrangeria a atuação de instâncias contramajoritárias como tais cortes, cuja legitimidade residiria na competência técnica, na independência funcional e na imparcialidade política²⁵⁸.

Óbvio que a questão não se resolve com a adoção de um modelo teórico explicativo de uma nova separação de poderes. Especificamente em relação aos Tribunais de Contas, vem sendo pontuado que tais órgãos vêm se imiscuindo de uma competência de justiça

²⁵⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. Sao Paulo: Método, 2021. p. 10.

²⁵⁷ Apesar de não ser tema central desse trabalho e estar sendo citada apenas incidentalmente, por conta da visibilidade que as atividades de controle externo adquiriram recentemente, torna-se oportuno mencionar que é apontada uma verdadeira renovação da concepção de separação de poderes, na atual realidade brasileira, fundamentada, principalmente, no conflito que vem se estabelecendo entre política e burocracia (corpos técnicos não eleitos), que decorre da instituição, pela Constituição vigente, de diversos órgãos constitucionais autônomos, e ainda, do ativismo judicial, que estaria intervindo no núcleo decisório dos demais poderes. SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga de responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 92.

²⁵⁸ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 205-211; 344.

administrativa de ofício, não concedida constitucionalmente²⁵⁹. Outra crítica seria a postura dialógica meramente retórica de tais órgãos, pois uma interação interinstitucional realmente comunicativa demandaria a ausência de técnicas de ameaça coercitivas na condução dos trabalhos²⁶⁰.

Sobre os problemas levantados nas discussões acima referidas, tem que ser considerado que as mudanças institucionais que vêm acontecendo desde a redemocratização e da Carta de 1988 se deram de forma incremental, ou seja, sem passar por processos bruscos de ruptura da ordem²⁶¹. Esse incremento institucional de órgãos constitucionais autônomos se deu, justamente, porque no caso do Brasil, à época da promulgação da Constituição, se verificava uma ausência de instituições de *accountability*²⁶² (ou pelo menos, de atuação efetiva por parte das existentes). Foi justamente a redemocratização e o retorno das eleições que propiciou o incremento institucional das instâncias de controle, o que revela o caráter democrático do processo histórico de aperfeiçoamento de órgãos como o TCU e o Ministério Público²⁶³.

Sobre a questão da deturpação, por parte dos Tribunais de Contas (principalmente por parte do TCU), das competências constitucionalmente concedidas, abstraindo da questão da politização como fator exógeno de influência na atuação de tais órgãos, deve ser observado que a Constituição de 1988 é clara ao prever entre as atribuições do TCU, extensíveis às Cortes de Contas subnacionais, a realização de inspeções e auditorias nas unidades administrativas, não só buscando averiguar a conformidade da atuação governamental, mas também, realizando avaliações de qualidade, quando se debruçar sobre aspectos operacionais (art. 71, inciso IV).

²⁵⁹ JORDÃO, Eduardo. **Estudos antirromânticos sobre controle da administração pública**. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 665-666.

²⁶⁰ JORDÃO, Eduardo. **Estudos antirromânticos sobre controle da administração pública**. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 687-688.

²⁶¹ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 355-381. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%BAblicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022. p. 358-359.

²⁶² FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 361.

²⁶³ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 361-364.

Além disso, a Carta Política vigente também atribui a tais órgãos a competência para assinar prazos para que órgãos públicos, no exercício da função administrativa, procedam ao exato cumprimento da lei (art. 71, inciso IX), bem como sustar a execução de atos impugnados, em caso de descumprimentos de tais prazos (art. 71, inciso X). Sendo assim, as críticas acima apresentadas não parecem compatíveis com as mudanças institucionais, incrementalmente observadas na atuação de tais órgãos de controle a partir da redemocratização recente do Brasil, observada, todavia, a razoabilidade em sua atuação e a deferência aos demais poderes²⁶⁴.

Parece claro que em um sistema democrático, que atribui papéis contramajoritários às instituições de *accountability* horizontal, como é o caso do Brasil, haja implicações sociopolíticas²⁶⁵ decorrentes das informações geradas durante a verificação não apenas da conformidade com o sistema jurídico, mas também da capacidade governamental de produzir resultados efetivos. A questão que se abre, a partir desta constatação, diz respeito à forma como as instâncias de controle externo, mais especificamente as Cortes de Contas nacionais, se dispõem a dialogar com a sociedade, permitindo a concretização da pretendida *accountability* diagonal.

Tem-se, portanto, que a importância constitucionalmente atribuída às EFS no Brasil, elevando o controle à categoria autônoma, permite repensar uma redistribuição do poder soberano de modo a prestigiar uma gama de instituições com propósitos específicos²⁶⁶, como é o caso dos Tribunais de Contas. A legitimidade democrática do Estado constitucional perpassa, portanto, pela implementação e pelo estabelecimento de garantias institucionais a órgãos de *accountability* horizontal.

²⁶⁴ A despeito dos avanços citados, pontue-se recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que abala, sobremaneira, a relevância conquistada pelos Tribunais de Contas nas últimas décadas. Trata-se da possibilidade da Justiça Eleitoral de declarar a inelegibilidade de agente público, com base no julgamento irrecorrível, de contas de gestão tidas como irregulares, de mandatários que acumulam a função de ordenadores de despesas. O STF firmou a tese (Tema 835 de Repercussão Geral do STF, tendo por *leading case* o RE 848826.) de que as Câmaras Municipais, e não os Tribunais de Contas, é que são competentes para apreciar as contas dos prefeitos, tanto as de governo, quanto as de gestão, devendo ser a decisão considerada para fins da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea "g", da Lei Complementar 64 de 1990. Marianna Willeman vê a tese firmada como retrocesso para a eficácia da "Lei da Ficha Limpa".

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 290.

²⁶⁵ BARROS, Laura Mendes Amando de. **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**. São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 208.

²⁶⁶ ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009. p. 113.

Esses órgãos ou agências de *accountability* horizontal, correspondentes às EFS, todavia, podem ser apresentadas sob diversos desenhos institucionais. A questão é saber a qual a padronagem a que se subsume o modelo adotado no Brasil e se há alguma implicação da opção constitucional adotada quanto à qualidade do controle externo a ser desempenhado.

3.2 MODELOS DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL E O DESENHO INSTITUCIONAL ADOTADO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Um dos elementos que compõem o conceito de *accountability* diagonal é a instância de *accountability* horizontal (ou órgão de controle externo) que se interpõe entre o controle social, no exercício da desconfiança democrática, e o governo/administração pública. Por conta disso, e tendo em vista o recorte institucional que representa o objeto desse estudo, a compreensão do desenho institucional dos Tribunais de Contas perpassa pelo modelo de órgão de controle externo, constitucionalmente adotado no Brasil.

A noção de um Estado Democrático de Direito é indissociável da dimensão “controle”, tendo em vista que, para a sua existência, é imprescindível que existam instituições e instrumentos jurídicos capazes de assegurar a sujeição às leis²⁶⁷. É exatamente nesse ponto que se verificam os méritos da atividade de controle em uma sociedade democrática, daí a atribuição, historicamente observada, ao Poder Legislativo, da tarefa de fiscalização da execução das leis por si elaboradas²⁶⁸.

Como apontado anteriormente, a ideia da *accountability* horizontal corresponde à dinâmica de supervisão que se dá entre órgãos ou poderes distintos, em que não há relação de hierarquia, mas apenas, exercício de competências constitucionais, constituindo-se em manifestação central do sistema de freios e contrapesos. O controle externo exercido pelo Congresso Nacional e pelos Tribunais de Contas seria, portanto, uma manifestação da *accountability* horizontal.

A importância da *accountability* horizontal reside no fato de contribuir para o preenchimento da lacuna existente entre a legitimidade dos eleitos e a confiança da sociedade, pois, ao passo que se busca melhorar a qualidade da democracia eleitoral, também são instituídas complexas medidas práticas voltadas para o estabelecimento de freios e

²⁶⁷ CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Org.). **Tribunal de contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313-336. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3995>. Acesso em: 9 jun. 2021. p. 320.

²⁶⁸ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. *In*: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 133-134.

contrapesos que, de certa forma, institucionalizam a desconfiança²⁶⁹. É nesse espaço de atuação interinstitucional que os Tribunais de Contas atuam, exercendo controle externo sobre a Administração Pública, ao lado do Ministério Público e do Judiciário, cada um com sua configuração e suas especificidades, constitucionalmente estabelecidas.

Por ora, faz-se necessária uma digressão sobre os modelos de *accountability* horizontal observados na prática internacional, buscando entender a relação entre os diversos desenhos institucionais disponíveis e a eficiência da atividade de controle externo e, ainda, entender a qual modelo normativo se subsumem as Cortes de Contas brasileiras.

Com base em análises de direito comparado, a literatura especializada verifica que o arranjo do controle externo apresenta diversificados designs mundo a fora, com variações que vão desde a composição das agências de *accountability* horizontal, passando por sua relação com o Poder Legislativo, e principalmente, quanto às competências desempenhadas²⁷⁰. Como observa Leandro Nascimento, enquanto as EFS de alguns países apenas elaboram estudos, relatórios e recomendação, cujo principal “cliente” é o respectivo Poder Legislativo ao qual se vinculam, em outros casos, tais órgãos de controle tem competência para proferir julgamentos, aplicar sanções e determinar ressarcimentos de eventuais danos ao erário, de acordo com a responsabilidade aferida durante o processo de fiscalização²⁷¹.

O que se nota, predominantemente, é a existência de dois sistemas de controle no mundo, sendo um de procedência anglo-saxã, designado como sistema de “controladorias-gerais” ou ainda, “auditorias-gerais”, e outro, vinculado à tradição romano-germânica, qualificado como “sistema tribunais de contas”²⁷².

²⁶⁹ ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust**. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 2.

²⁷⁰ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 129.

²⁷¹ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 129-130.

²⁷² CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Org.). **Tribunal de contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313-336. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3995>. Acesso em: 9 jun. 2021. p. 320.

A despeito dessa divisão binária, Leandro Nascimento e Marianna Willeman adotam em suas abordagens uma classificação que reconhece três grupos distintos de instituições de controle externo organizados na forma de EFS, sendo estes o modelo de *Westminster*, o modelo napoleônico e o modelo híbrido de *audit board*. Por se entender que essa última proposta seja mais abrangente e sensível às especificidades das diferentes realidades, será a perspectiva adotada para as delimitações conceituais estabelecidas doravante.

O modelo de *Westminster* corresponde, na classificação binária, ao sistema de controladorias-gerais, constituindo-se em legado da cultura anglo-saxã, tendo como característica distintiva o fato de ser dirigido por uma autoridade singular²⁷³.

Os órgãos singulares que se enquadram nessa padronagem, chefiados monocraticamente, tem a função precípua de prestar auxílio aos órgãos parlamentares de fiscalização das ações do governo, principalmente no que se refere ao controle das contas públicas²⁷⁴. Outra importante característica desse desenho institucional reside no fato de que as deliberações decorrentes de suas fiscalizações e auditorias não são auto executáveis, além de não vincularem a Administração Pública, estando sua atuação limitada à expedição de recomendações, cuja força persuasiva reside na qualidade técnica do trabalhos desenvolvidos por suas burocracias de controle²⁷⁵. São os respectivos Poderes Legislativos, aos quais essas agências se vinculam, que imprimem o elemento coercitivo às deliberações ali produzidas.

Ressalte-se ainda que, pela grande concentração de poder que esse modelo proporciona a uma única autoridade - o auditor-geral -, sua investidura costuma se dar na

²⁷³ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlre-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 137-138.

²⁷⁴ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlre-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 138.

²⁷⁵ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlre-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 138.

forma de um mandato fixo, cuja destituição antecipada das funções apenas pode ocorrer por deliberação parlamentar²⁷⁶.

Foi justamente nos órgãos dessa natureza²⁷⁷ que se verificou uma verdadeira guinada na atuação das EFS de *accountability* horizontal, em direção a um controle externo voltado para os resultados das políticas públicas, valendo-se, para tanto, das auditorias operacionais, em um claro movimento de superação do tradicional controle de conformidade da atuação governamental em relação à legislação²⁷⁸.

Uma importante observação deve ser feita no que concerne à questão da autonomia das EFS organizadas de acordo com o modelo de *Westminster*. Apesar de existir um agente principal de controle ao qual esses órgãos se reportam, qual seja, o respectivo Poder Legislativo, a independência funcional ainda é uma exigência fundamental para o exercício do seu mister, devendo estar prevista no bloco de legalidade do país, segundo a Declaração de Lima²⁷⁹.

Passando agora para o modelo napoleônico, correspondente ao desenho institucional no qual se enquadram os Tribunais de Contas, que são assim chamados por terem uma composição colegiada, de membros vitalícios, e por emitirem julgamentos no exercício de suas funções²⁸⁰. A alcunha “napoleônico”, dada ao modelo, decorre justamente do fato de ter

²⁷⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 113.

²⁷⁷ Citem-se como principais exemplos de controles externos constituídos sob essa roupagem, o norte-americano *Government Accountability Office* (GAO) e o britânico *National Audit Office* (NAO).

²⁷⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 113. e; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-e-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 139.

²⁷⁹ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-e-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 138.

²⁸⁰ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-e-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 140; 143.

surgido no contexto de reformas instituídas durante o governo do imperador francês Napoleão Bonaparte, adotando, inclusive, formato semelhante ao do famoso Conselho de Estado²⁸¹.

Um primeiro traço distintivo do modelo, apontado por Marianna Willeman, é o fato de os órgãos dele decorrentes representarem um novo componente na conjuntura clássica da separação de poderes, já que a prática constitucional de países que o adotam garante a tais agências o reconhecimento como órgãos autônomos/independentes das demais funções do Estado²⁸². A despeito dessa autonomia, concretizada por meio da atribuição de competências próprias, a maior afinidade com as funções do legislativo é natural.

Diferente do que ocorre na dinâmica dos órgãos de *accountability* horizontal constituídos sob o design de *Westminster*, os Tribunais de Contas são munidos com atribuições decisórias próprias, daí se falar que exercem um controle de natureza “quase-judicial”, extrapolando, dessa forma, a função de expedidor de recomendações e a dependência executória em relação ao Poder Legislativo²⁸³. Por terem essas atribuições julgadoras, os processos fiscalizatórios que se desenvolvem em seus âmbitos de atuação devem respeitar o princípio do devido processo legal²⁸⁴.

O modelo brasileiro de controle externo da atividade financeira do Estado se enquadra nesse padrão institucional de inspiração europeia, não se verificando, em nossa história constitucional, nenhum movimento consistente, seja de transição, seja de ruptura em direção a outra forma de estruturação²⁸⁵. A configuração atual reforçou, ainda, a íntima relação dessa categoria de EFS com os Poderes Legislativos da federação, confirmando sua vocação

²⁸¹ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-e-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 140.

²⁸² WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 110.

²⁸³ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 111.

²⁸⁴ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/control-e-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 144.

²⁸⁵ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 343.

“quase-judicial”, não atribuindo, desta forma, características como a inércia e o atributo de definitividade às suas decisões.

Um exemplo peculiar desse modelo, todavia, é o Tribunal de Contas de Portugal, que em decorrência da opção constitucional daquele país, decidiu incluir essa EFS na estrutura do Poder Judiciário, não estando ligado ao Legislativo, como tradicionalmente se observa no modelo napoleônico, como no caso do Brasil²⁸⁶.

Além dessa diferença no ciclo de *accountability*, em relação ao modelo de controladorias-gerais, também se verifica uma característica tradicionalmente prestigiada no que se refere ao foco das fiscalizações desenvolvidas na esfera de atuação dessa modalidade de EFS. Marianna Willeman aponta que, historicamente, esses órgãos privilegiam o controle de legalidade ou de conformidade (*compliance*) da gestão dos recursos públicos por parte do Estado, situação que vem se modificando apenas recentemente, inspirada nas experiências de agências como GAO e NAO, voltadas para o controle de resultados, como apontado anteriormente²⁸⁷.

O terceiro modelo de desenho institucional seria o de *audit board*, ou auditoria colegiada, cuja principal marca distintiva estaria no fato de sua configuração indicar um hibridismo institucional que agregaria características dos modelos anteriormente explanados. Tais instituições tem uma composição colegiada, assim como no modelo napoleônico de Tribunais de Contas, porém, são desprovidos de competências “quase-judiciais”, não podendo, no exercício de suas funções, proferir julgamentos sobre as matérias que lhes são submetidas²⁸⁸.

Nesse modelo, vigoram competências de natureza recomendatória, restando a sua capacidade de *enforcement* dependente de uma atuação posterior do respectivo Poder

²⁸⁶ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlre-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 141-142.

²⁸⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 113; 124.

²⁸⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 114.

Legislativo²⁸⁹. Em síntese, são órgãos de auditoria, cujas deliberações se dão de forma colegiada e servem, principalmente, para subsidiar os órgãos parlamentares com informações confiáveis²⁹⁰. Um emblemático exemplo desse desenho institucional, trazido por Leandro Nascimento, é o Tribunal de Contas Europeu, que a despeito do nome, é um órgão colegiado de auditoria²⁹¹.

Ao discorrer sobre essas três principais modalidades de desenho institucional de órgãos de *accountability* horizontal vocacionados ao controle financeiro da administração pública, Marianna Willeman conclui não ser possível identificar um modelo que seja ideal no que se refere à efetividade, já que nenhuma fórmula é imune às interferências políticas decorrentes de indicações²⁹².

A despeito disso, uma característica importante do modelo napoleônico de Tribunais de Contas, que é sua capacidade de *enforcement* (executoriedade de suas deliberações), sem depender, para tanto, de uma atuação *a posteriori* do Poder Legislativo, é essencial para a operacionalização da categoria aqui trabalhada como *accountability* diagonal, que depende dessa dimensão da atuação institucional para a sua operacionalização. Partindo disso, passa-se a perscrutar as competências e peculiaridades do modelo de Tribunal de Contas adotado no Brasil, com vistas a identificar como os órgãos dessa natureza se apresentam em nossa realidade constitucional e qual papel desempenham em nossa democracia.

²⁸⁹ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 145-146.

²⁹⁰ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 147.

²⁹¹ NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 148.

²⁹² WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 342-343 .

3.3 TRIBUNAIS DE CONTAS: COMPETÊNCIAS E PROCESSO DE MUDANÇAS INSTITUCIONAIS

Como visto anteriormente, o desenho institucional de *accountability* horizontal das finanças públicas, ao qual corresponde as Cortes de Contas pátrias, é apenas uma das possibilidades organizacionais existentes, se pensarmos sob uma perspectiva comparada, já que outros modelos são adotados mundo a fora.

O Tribunal de Contas foi criado no Brasil pelo Decreto nº 966-A, de 1890, sob influência de Ruy Barbosa, ministro da Fazenda do Governo Provisório, sendo, portanto, uma organização republicana²⁹³, passando, desde então, a figurar em todas as constituições subsequentes a essa previsão inaugural²⁹⁴. Atualmente os Tribunais de Contas estão previstos na Constituição da República de 1988, do art. 71 ao 75²⁹⁵, sendo-lhes atribuídas, além de funções de apoio ao Congresso Nacional e demais órgãos legislativos, competências específicas e autônomas para a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado, a despeito de figurarem no art. 71, sob a alcunha de auxiliares dos órgãos do Poder Legislativo.

Adentrando na discussão a respeito da natureza jurídica de tais instituições, deve ser apontado que não há um consenso doutrinário a respeito do seu enquadramento, dificuldade decorrente, principalmente, da incompatibilidade das contemporâneas agências de *accountability* horizontal com uma teoria da separação dos poderes desatualizada²⁹⁶.

Tem-se, inicialmente, que os Tribunais de Contas são órgãos públicos pertencentes à estrutura do Estado²⁹⁷, que é a pessoa jurídica de direito público da qual emana seu poder de atuação. A Constituição da República de 1988 também deixa bem claro que tais órgãos, a

²⁹³ A despeito disso, Marianna Willeman aponta que durante a monarquia já se travavam debates acerca do tema. WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 135.

²⁹⁴ SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de Contas no estado democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 76.

²⁹⁵ Deve ser observado que no art. 31 da Carta Constitucional vigente, constam importantes regras referentes à fiscalização dos municípios, que também são informadoras da delimitação das competências das Cortes de Contas nacionais no que se refere a esses entes federativos.

²⁹⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 344.

²⁹⁷ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 124-125.

despeito da íntima relação, historicamente traçada, com o Poder Legislativo, não integram a estrutura deste, vide a disposição do art. 44, que estabelece que, em âmbito federal, “O Poder Legislativo é exercido pelo Congresso Nacional, que se compõe da Câmara dos Deputados e do Senado Federal”, não prevendo em sua estrutura, o TCU.

Não há, entre as Cortes de Contas e o respectivo Poder Legislativo de cada unidade da Federação que disponha de tais órgãos, qualquer relação hierárquica ou qualquer vínculo de subordinação, devendo a função de “auxílio”²⁹⁸, prevista no art. 71 da Constituição vigente, ser interpretada como complemento da função do controle externo da administração pública, sem que pertença a estrutura de quaisquer dos três Poderes clássicos da república²⁹⁹. É essa relação de complementaridade que deve ditar a relação harmônica entre esses dois blocos institucionais, já que ambos exercem a mesma função, que é o controle externo, a despeito de cada um a exercer por meio de diferentes competências³⁰⁰.

Carlos Ayres Britto assevera ainda que o referencial organizativo-operacional das Cortes de Contas, previsto na Constituição, não guarda paralelo com Legislativo, mas sim, com o Poder Judiciário, uma vez que o art. 73 do texto estabelece o exercício de atribuições previstas no art. 96, aplicável aos Tribunais do Poder Judiciário, ressalvada a cláusula “no que couber”³⁰¹.

Apesar da correlação estrutural com o Judiciário, apontada acima, é importante ressaltar que os Tribunais de Contas não exercem a função jurisdicional do Estado. Isso fica

²⁹⁸ O próprio STF já decidiu, ao tratar da natureza do controle externo exercido pelas Cortes de Contas, que “No complexo feixe de atribuições fixadas ao controle externo, a competência desempenhada pelo Tribunal de Contas não é, necessariamente, a de mero auxiliar do poder legislativo”. BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário 576920/RS, Min. Rel. Edson Fachin, 20 de abril de 2020. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15344899890&ext=.pdf>. Acesso em: 11 out. 2022.

²⁹⁹ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 2. Corroborando esse entendimento: LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. Sao Paulo: Método, 2021. p. 101. Ademais, Ruy Barbosa, em 1891, ao discorrer sobre questões atinentes ao novo governo provisório republicano, já asseverava que que o Tribunal de Contas corresponderia a um “corpo de magistratura intermediária á administração e á legislatura, que colocado em posição autonoma com atribuições de revisão e julgamento, cercado de garantias e contra quaisquer ameaças, possa exercer as suas funções vitais no organismo constitucional, sem risco de converter-se em instituição de ornato aparatoso e inutil” (sic). BARBOSA, Ruy. **Relatório do Ministro da Fazenda**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1891. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>. Acesso em: 14 jan. 2022. p. 450.

³⁰⁰ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 3.

³⁰¹ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 2.

claro, pois tais Cortes não constam do rol de órgãos do judiciário, trazido no art. 92 da Carta Magna, assim como também não foram incluídas entre as funções essenciais à Justiça (complementos da função jurisdicional do Estado), previstas no Capítulo IV do título IV (Da organização dos Poderes) do referido documento, que cita apenas o Ministério Público, a Advocacia Pública, a Advocacia e a Defensoria Pública³⁰².

Quanto a esse ponto, também é importante ressaltar que referidas agências de controle externo não se sujeitam ao princípio da inércia, aplicável ao Judiciário, podendo atuar *ex officio*. Além disso, a imprescindibilidade da interveniência de advogado em seus processos não é imperativa nos moldes do art. 133 da Constituição da República³⁰³.

Uma semelhança com a atuação jurisdicional que merece ser destacada é a irretratabilidade de suas decisões³⁰⁴ quanto ao mérito do que é deliberado a respeito da gestão financeira, orçamentária, patrimonial, contábil e operacional do órgão ou entidade fiscalizada, à semelhança do que ocorre com o trânsito em julgado. Restaria, dessa forma, aos órgãos judiciais (STF e respectivos Tribunais de Justiça), a apreciação de questionamentos relacionados ao cumprimento do devido processo legal e a direitos subjetivos³⁰⁵.

A questão que se descortina desse debate é: os Tribunais de Contas são tribunais administrativos? Primeiramente, é importante ressaltar que no Brasil, diferente do que vigora em outros países, não há dualidade de jurisdição, nem uma “jurisdição administrativa”³⁰⁶,

³⁰² BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 4.

³⁰³ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 4-5.

³⁰⁴ Justamente por essa característica que alguns autores como Pontes de Miranda e Seabra Fagundes chegaram a afirmar que as decisões dos Tribunais de Contas tinha força jurisdicional. OLIVEIRA, Regis Fernandes de.

Curso de direito financeiro. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4464/4677>. Acesso em: 2 set. 2022. p. 846.

³⁰⁵ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 5.

³⁰⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 900-901. No mesmo sentido: SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4378/4577>.

Acesso em: 2 abr. 2022. p. 19. Sobre esse ponto, no âmbito do debate a respeito das disfuncionalidades do controle externo, especificamente em relação aos Tribunais de Contas, vem sendo pontuado que tais órgãos vêm se imiscuindo de uma competência de justiça administrativa de ofício, não concedida constitucionalmente, o que corresponderia a um desvirtuamento do desenho institucional pensado para tais órgãos. JORDÃO, Eduardo. **Estudos antirromânticos sobre controle da administração pública**. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 665-666.

portanto, o questionamento aqui levantado se refere à plausibilidade de uma interpretação que lhes atribua competências relacionadas ao exercício da função administrativa.

Como visto, tais instituições não são órgãos de deliberação legislativa e nem jurisdicional, e ainda que limitadas a questões administrativas, também não são órgãos de caráter administrativo³⁰⁷. O que ocorre é que a atuação dos Tribunais de Contas e o seus processos tem uma ontologia própria, que não se enquadra nas funções típicas citadas acima.

O controle externo contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial desempenhado por tais agências não tem natureza meramente administrativa porque, em sua finalidade, não se debruça sobre suas próprias atividades, mas sobre a atuação administrativa de outros órgãos e agentes³⁰⁸.

Até se pode falar que os Tribunais de Contas tem atuação administrativa, mas desde que tal apontamento seja feito no sentido de indicar uma atuação residual, que extrapole as funções típicas dos três poderes clássicos, na busca do cumprimento da legalidade por parte das administrações públicas jurisdicionadas, mas jamais no sentido de que sua atividade finalística guarde afinidade com a função de administrador positivo.

Fora isso, a postura aqui ratificada é a que compreende que a natureza institucional de tais órgãos tem um caráter político, não no sentido primário, de relação entre governantes e cidadãos, mas no sentido da convivência entre as diversas instâncias do Estado.

Essa dimensão política de suas funções decorre, principalmente, do fato de seu regime jurídico emanar diretamente da Constituição da República de 1988, com eficácia plena de suas competências, independente, na maior parte delas³⁰⁹, de densificação legal para o seu desempenho³¹⁰. É justamente essa natureza jurídica de caráter político, atribuída a essa classe

³⁰⁷ FURTADO, José Ribamar Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1139/4468?tab=edicoes>. Acesso em: 2 set. 2022. p. 574.

³⁰⁸ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 6.

³⁰⁹ Uma disposição que pode ser apontada como exceção, exigindo lei para a operacionalização de competências atribuídas aos Tribunais de Contas, é o inciso VIII do art. 71, que estabelece que as sanções a serem aplicadas por tais Cortes dependem de previsão legal.

³¹⁰ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 5-6.

de órgãos, que os habilita a julgar contas de administradores públicos e fiscalizar unidades administrativas de todos os poderes³¹¹.

Com base nas análises trazidas, tem-se que a natureza jurídica dos Tribunais de Contas é político-administrativa³¹² e a essencialidade política de tais órgãos, no regime democrático brasileiro, se reflete nas garantias institucionais e organizacionais de independência administrativa e financeira que lhes atribui a Carta Magna³¹³.

As competências dos Tribunais de Contas brasileiros podem ser didaticamente classificadas, segundo Donato Moutinho, em dez categorias, sendo elas as funções: fiscalizadora (arts. 71, incisos III, IV, V e VI, e 72, § 1º, da CRFB/1988), consultiva (arts. 31, § 2º, e 71, inciso I, da CRFB/1988), informativa (arts. 71, incisos VII e XI, da CRFB/1988), judicante (art. 71, inciso II, da CRFB/1988), sancionadora (art. 71, inciso VIII e § 3º da CRFB/1988), corretiva (art. 71, incisos IX e X e §§ 1º e 2º, da CRFB/1988), normativa (arts. 73, caput, e 96, inciso I, alínea “a”, da CRFB/1988), ouvidoria (art. 74, §§ 1º e 2º da CRFB/1988) e administrativa (arts. 73, caput, e 96 da CRFB/1988)³¹⁴.

Atualmente existem 33 Tribunais de Contas no Brasil, sendo um federal, o TCU e 32 cortes de caráter subnacional³¹⁵, que exercem, de forma dicotômica, nos moldes constitucionais supracitados, o controle externo da Administração Pública, ora funcionando como órgão de suporte técnico à competência fiscalizatória a cargo dos respectivos órgãos legislativos, ora exercendo atribuições próprias, insuscetíveis de serem avocadas por outros

³¹¹ BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 6.

³¹² BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 5-6

³¹³ OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4464/4677>. Acesso em: 2 set. 2022. p. 840.

³¹⁴ MOUTINHO, Donato Volker. Competências e funções dos tribunais de contas. *In*: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 174.

³¹⁵ Além do Tribunal de Contas da União (TCU), com competências voltadas para a fiscalização da administração federal, cada Estado da federação, assim como o Distrito Federal, também dispõe de uma Corte de Contas (TCEs e TCDF). Além disso, os estados da Bahia, Goiás e Pará, tem Tribunais de Contas dos municípios (TCMs). Por fim, apenas os Municípios de São Paulo e Rio de Janeiro dispõem de Tribunais de Contas municipais (TCM), sendo vedada a criação de outros órgãos dessa natureza, de acordo com disposição do art. 31, § 4º da Constituição da República de 1988. Não há nenhum tipo de vinculação processual entre os diversos Tribunais de Contas, não existindo, dessa forma, dentre eles, nenhuma instância recursal superior.

poderes³¹⁶. Os Tribunais de Contas têm um importante papel técnico-opinativo em nossa república, principalmente quando exercem as funções consultiva e informativa em relação ao seu “principal”, que em âmbito federal, é representado pelo Congresso Nacional³¹⁷.

No que se refere às funções consultiva, representada pela competência para a apreciação anual das contas dos chefes do executivo, e informativa, que visa munir os respectivos Poderes Legislativos de informações úteis, sua importância reside, principalmente, no seu caráter técnico, que tem o condão de reduzir as dissimetrias de informação que existem entre o Executivo e o Legislativo, contribuindo, ainda, para a atenuação do caráter político das deliberações deste último³¹⁸.

A atuação das Cortes de Contas nacionais também pode se dar de forma impugnativa (ou corretiva), sustentando a execução de atos ilegais, ilegítimos ou antieconômicos, praticados pela Administração Pública³¹⁹.

As decisões orçamentárias, no regime constitucional vigente, são engendradas, de forma segmentada, em etapas que implicam, tanto no exercício da discricionariedade política, quanto no exercício do poder discricionário da Administração Pública³²⁰. Nesta seara, como bem aponta Marianna Willeman, a atuação dos Tribunais de Contas, quando da formulação dos instrumentos legais, não adentra na eleição das prioridades, realizada pelos agentes políticos majoritários (chefe do executivo e legisladores), tendo, nesta fase, um papel mais

³¹⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 252.

³¹⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 258.

³¹⁸ MOUTINHO, Donato Volker. Competências e funções dos tribunais de contas. *In*: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 176.

³¹⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 259. A autora ainda observa que tal competência não deve ser confundida com a competência de anular atos administrativos. p. 259

³²⁰ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 315.

dialógico e informativo, não exercendo, desta forma, nenhuma competência contramajoritária durante o processo³²¹.

A intervenção de tais órgãos de controle muda no estágio da execução orçamentária, quando há atuação discricionária da administração pública, pois se verifica aí um espaço de manifestação do controle externo, de forma contramajoritária, na aferição da legalidade e da legitimidade da atuação executiva³²². A dialética da decisão orçamentária é um campo em que é possível, claramente, se verificar a versatilidade técnico-opinativa da atuação dos Tribunais de Contas nacionais.

Nesse contexto, devem ser observadas as especificidades no que concerne à fiscalização dos contratos administrativos. A decisão a respeito da sustação de contratos administrativos, eivados de ilegalidade, se sujeita, precipuamente, a critérios políticos, tendo em vista que tal decisão só pode ser tomada pelo respectivo poder legislativo³²³. A lógica constitucional por trás de tal disposição está no fato de que o fornecimento de bens e serviços à sociedade envolve questões de ordem pública que exigem uma apreciação que extrapole o aspecto jurídico-formal³²⁴.

Não se pode olvidar, todavia, que a atuação fiscalizatória das Cortes de Contas não resta esvaziada por esta regra, tendo em vista a sua competência para assinalar prazos para que os órgãos ou entidades adotem as providências necessárias ao exato cumprimento da legislação³²⁵, incluindo-se aqui, a execução de contratos administrativos.

Atenção especial deve ser dada, ainda, à questão da competência para o julgamento das contas dos chefes dos poderes executivos. No âmbito dos Tribunais de Contas nacionais, a distinção entre contas de governo e contas de gestão é de fundamental importância, tendo em vista que a depender da natureza da prestação de contas apresentada, é fixada a competência da autoridade julgadora.

³²¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 315.

³²² WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 315-316.

³²³ Art. 71, § 1º da Constituição da República de 1988. BRASIL, [Constituição (1988)], Constituição da República Federativa do Brasil.

³²⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 260-261.

³²⁵ Art. 71, inciso IX da Constituição da República de 1988.

Contas de governo ou contas institucionais são julgadas, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição de 1988, pelo Congresso Nacional, após parecer prévio do TCU e se referem à atuação política do chefe do poder executivo, avaliando-se aqui o exercício das funções de planejamento, organização, controle das políticas públicas³²⁶. Contas de gestão, por sua vez, se referem à gestão de recursos públicos, por parte de ordenadores de despesas (art. 71, inciso II) e são julgadas pelos Tribunais de Contas, cuja decisão pode acarretar multas e imputação de débito³²⁷.

O grande problema, quando se trabalha com essa dicotomia, surge no caso de pequenos municípios, onde o chefe do executivo geralmente também acumula a função de ordenador de despesas, o que sujeita suas contas, não apenas ao crivo do órgão legislativo municipal, após parecer prévio da Corte de Contas competente, conforme o art. 31, § 2º da Constituição de 1988, mas também, ao julgamento paralelo de suas contas de gestão pelo mesmo Tribunal de Contas³²⁸.

Até aqui, fica claro que os Tribunais de Contas, na configuração adotada pela Constituição vigente, têm um importante papel contramajoritário, tendo em vista o exercício, por “não eleitos”, do controle externo da conformidade administrativa, também denominada “*compliance*”³²⁹ *accountability*”. Apesar disso, a Constituição de 1988 trouxe, ainda, uma importante inovação ao incluir dentre as competências desses órgãos a possibilidade de realização, inclusive de ofício, de fiscalizações operacionais, por meio de auditorias e inspeções que buscam avaliar a eficiência, a efetividade e a economicidade da gestão pública³³⁰.

Se no caso das auditorias de conformidade, o julgamento das contas é mais objetivo, possibilitando, inclusive a imposição de sanções, as auditorias operacionais focam mais no desempenho dos órgãos e entidades, podendo gerar as denominadas “sugestões” ou “recomendações”, além de prestarem contas à sociedade, tendo em vista que os objetos de tais

³²⁶ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. São Paulo: Método, 2021. p. 51.

³²⁷ *Ibid.* p. 51.

³²⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 285-286.

³²⁹ Sobre o termo “*compliance*”, de utilização bastante corriqueira quando se trata dos temas *accountability* e controle externo, compreende-se como sinônimo de Direito da Conformidade, que seria uma porção da dogmática do direito, trabalhada pela prática norte-americana sob essa expressão. WARDE, Walfrido; SIMÃO, Valdir Moysés. **Leniência: elementos do direito da conformidade**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 15.

³³⁰ LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. São Paulo: Método, 2021. p. 33.

análises, geralmente, estão revestidos pelas prerrogativas próprias do exercício do poder discricionário³³¹.

Vislumbra-se nesse instrumento de fiscalização, cuja execução ficou a cargo dos Tribunais de Contas, uma manifestação do que Pierre Rosanvallon chamou de aspecto da “avaliação”, própria do exercício da supervisão e caracterizada pela introdução do conhecimento técnico e da expertise do debate democrático³³².

A avaliação da atuação governamental ainda traz para o jogo democrático a questão da reputação, pois o aprimoramento das técnicas investigativas e as novas formas de apreciação especializada fazem aumentar a expectativa dos cidadãos nos governos, aprofundando o debate político na direção dos conhecimentos técnicos³³³. O impacto político de atuações técnicas, por parte dos Tribunais de Contas, nos moldes de auditorias operacionais, é reflexo da manifestação do poder contramajoritário, em contextos institucionais democráticos, pois tais instituições passaram a ocupar, por meio de suas fiscalizações, um espaço que vai para além das suas competências de análise de conformidade jurídico-formais³³⁴.

Quanto às funções sancionadoras (ou reintegradora) e corretiva, destaque-se que se tratam de manifestações da dimensão “*enforcement*” da *accountability*, pois assegura que as Cortes de Contas, por meios próprios, tenham força institucional para imporem o exato cumprimento das leis por parte da administração pública. É justamente o bloco de competências formado por essas funções que viabiliza pensarmos a plausibilidade da dinâmica de uma *accountability* diagonal no âmbito desses órgãos.

Finalizando o debate a respeito das competências constitucionais dos Tribunais de Contas, destaque-se a função ouvidoria, cuja previsão nos §§ 1º e 2º do art. 74 da CRFB estabelece a permeabilidade de tais órgãos em relação a demandas de outros setores da sociedade, o que mais uma vez, corrobora um modelo de diagonalidade ou transversalidade responsiva.

³³¹ BARROS, Laura Mendes Amando de. **Compliance e controle social do setor público**: auditorias democráticas. São Paulo: Quartier Latim, 2019. p. 207.

³³² ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy**: Politics in an Age of Distrust. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 31.

³³³ ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy**: Politics in an Age of Distrust. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 51-54.

³³⁴ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. nº 105, p. 60–76, jul./set. 2005. p. 70.

A função de ouvidoria se refere à competência para receber denúncias sobre irregularidades ou ilegalidades, seja por parte do controle interno das administrações jurisdicionadas, seja por parte de qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato. A atribuição para a apreciação dessa forma de interação com a sociedade corresponde ao elemento “denúncia”, apontado por Pierre Rosanvallon (como visto anteriormente), como uma das dimensões da expressão contramajoritária.

Tal disposição corresponde à concessão, em termos constitucionais, do direito de manifestação e participação dos cidadãos e da sociedade em geral, no controle das finanças públicas, revestindo-se, desta forma, do “inegável sentido democrático” próprio do espírito da “Constituição cidadã”³³⁵. Se as ouvidorias, de forma geral, surgem como ferramentas de diálogo entre cidadãos e a Administração, servindo, inclusive, como apoio às gestões, no âmbito das Cortes de Contas não seria diferente, valendo-se, neste caso, de uma processualidade menos suspeita de parcialidade do que as ouvidorias internas das próprias unidades administrativas.

É justamente neste ponto da topologia das competências dos Tribunais de Contas que se pode vislumbrar com mais clareza os contornos da *accountability* diagonal no âmbito desses órgãos de controle externo. As ouvidorias são um lógico caminho por meio do qual a sociedade pode provocar o elemento *enforcement* da *accountability*, valendo-se da estrutura organizacional de um órgão de controle externo (*accountability* horizontal).

A função ouvidoria, no âmbito das Cortes de Contas, acaba permitindo a operacionalização da *accountability* diagonal, por meio do empoderamento, principalmente dos cidadãos em dois dos fundamentos do controle social, que são a disponibilidade de informações (*answerability*) e o *enforcement*, que se manifesta por meio do exercício da função sancionadora ou corretiva³³⁶.

Além da CRFB de 1988, a Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF (Lei Complementar nº 101 de 2000) representou outro marco na ampliação das competências dos Tribunais de Contas, com a atribuição de tarefas bastante relevantes, como a previsão do art.

³³⁵ SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 175, p. 36–46. DOI: 10.12660/rda.v175.1989.46050. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46050>. Acesso em: 10. out. 2022. p. 43.

³³⁶ DENYS, Debora Vasti da Silva do Bomfim. **Manual de processo administrativo disciplinar**, 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3868/3987/22617>. Acesso em: 22 jun. 2021. p. 75.

59 do referido diploma legal, que determina que esses órgãos têm competência para verificar os cálculos dos limites da despesa total com pessoal de todos os poderes e órgãos.

Finalizando os apontamentos sobre as competências dos Tribunais de Contas, é importante destacar que na sua estrutura, verificam-se três funções processuais distintas, vocacionadas à atividade de controle externo: a função auditoria, a função ministerial e a função judicante.

A função judicante é exercida por ministros e auditores substitutos³³⁷, no caso do TCU e por conselheiros e auditores substitutos nos Tribunais de Contas subnacionais. Tais agentes públicos são considerados os membros desses órgãos, cuja composição é detalhada nos art. 73 e 75, parágrafo único da CRFB. A CRFB também lhes atribui diversas garantias e vedações voltadas para o exercício independente e imparcial de suas funções, que constitui o cerne do controle externo da atividade financeira do Estado³³⁸.

A função do Ministério Público Especial junto aos Tribunais de Contas, exercida por procuradores, é tradicional em todo o mundo, porém, no Brasil não dispõe de autonomia administrativa e nem financeira, integrando a estrutura da Corte, muito embora desempenhe suas funções de fiscal da lei e da regularidade do processo de controle externo de forma independente³³⁹.

A função auditoria deve ser exercida por auditores de controle externo concursados (não confundir com os auditores, substitutos de conselheiros e ministros, que atuam não função judicante), cujas atribuições se referem ao planejamento, coordenação e execução de auditorias e demais espécies de fiscalização, ou seja, dedicando-se à atividade de instrução processual. Suas atribuições em órgãos técnicos auxiliares, para o adequado desenvolvimento dos processos de fiscalização, devem ser exercidas de forma independente, muito embora não se deva falar em autonomia dessa função, tendo em vista que é a Corte de Contas que titulariza o poder de autogoverno do órgão³⁴⁰.

³³⁷ Os cargos de auditores substitutos de ministros e conselheiros são providos mediante concurso público.

³³⁸ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1302>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 266-271.

³³⁹ MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1302>. Acesso em: 12 jun. 2021. p. 272-274.

³⁴⁰ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 63-65

Como apontado por Ismar Viana, a CRFB não foi explícita em relação à independência entre essas três funções processuais que convivem na intimidade organizacional dos Tribunais de Contas, devendo, todavia, tal condição ser a interpretação decorrente da lógica, constitucionalmente imposta, de vinculação ao imperativo do devido processo legal, que deve nortear o controle externo³⁴¹. O autor aponta ainda que a independência funcional apregoada é imprescindível para a legitimidade processual e credibilidade social das decisões emanadas das Cortes de Contas³⁴².

Outro aspecto a respeito das Cortes de Contas no Brasil contemporâneo, que extrapola a discussão estritamente jurídica, mas que merece ser apresentado, por influenciar na sua configuração atual, se refere ao fato de que esses órgãos vêm ganhando bastante relevância na dinâmica pública, passando por um processo de intensa modernização, sendo, talvez, as instituições nacionais que mais evoluíram nos últimos anos, realizando grandes esforços de integração, de disseminação de boas práticas e homogeneização de qualidade em todo o território nacional³⁴³, demonstrando, desta forma, terem captado bem a ideia apresentada por Manuel Castells, referenciado anteriormente, de que vivencia-se, atualmente, uma experiência civilizatória de sociedade organizada em redes.

Com a ampliação das competências dos Tribunais de Contas, com a CRFB de 1988 e com a LRF, ficou claro a patente diferença de recursos que cada instituição do ecossistema formado por esses órgãos dispunha, principalmente quanto aos aspectos tecnológicos, econômicos e de recursos humanos nos Tribunais de Contas subnacionais. A solução para esse problema perpassava, portanto, pela necessidade de modernização dos Tribunais de Contas brasileiros e fortalecimento desse sistema de controle externo, e com esse intuito surgiu o Programa de Modernização do Controle Externo dos Estados e Municípios Brasileiros – Promoex, que começou a tomar forma a partir de 2002.

O contexto histórico desse programa de desenvolvimento institucional guarda pertinência com o movimento de reforma do aparelho do Estado, após a redemocratização,

³⁴¹ VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 63; .

³⁴² VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 63; 76.

³⁴³ LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. O Tribunal de Contas no século XXI: desafios e perspectivas. In: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Org.). **Tribunal de contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 101.

podendo ser associado à percepção de que as EFS eram essenciais em um contexto em que a atividade estatal se tornava cada vez mais complexa e profissionalizada³⁴⁴.

A implementação das medidas de modernização propugnadas no Promoex abrangeu os 33 Tribunais de Contas subnacionais existentes³⁴⁵, foi coordenado pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão – MPOG e contou com o suporte técnico para diagnósticos e pesquisas complementares da Fundação Instituto de Administração - FIA, da Universidade de São Paulo e da Fundação Getúlio Vargas – FGV. Em 2006, com a finalidade de financiar o programa, foi realizado um acordo de empréstimo junto ao Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID. Ao todo, o Promoex contou com recursos na ordem de US\$ 64,4 milhões de dólares, dos quais US\$ 25,8 de dólares correspondiam a contrapartidas das instituições nacionais beneficiadas³⁴⁶.

As pesquisas da FIA e da FGV apontaram, dentre outros problemas, a baixa integração entre os diversos Tribunais de Contas, tecnologia da informação – TI incipiente, debilidade de recursos humanos e processos de trabalho de caráter eminentemente burocrático. Ainda na fase das pesquisas preliminares, foram ouvidos diversos atores externos com o intuito de captar sua percepção a respeito daqueles órgãos, e dentre as várias opiniões colhidas, despontaram as de que era necessário a manutenção de canais diretos com os demais poderes e debater suas ações com a sociedade, melhorando a transparência de suas ações³⁴⁷.

³⁴⁴ ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2017. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/32160>. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 72.

³⁴⁵ Atualmente só existem 32 Tribunais de Contas subnacionais, tendo em vista que em 2017 a Assembleia Legislativa do Ceará extinguiu, por meio da Emenda à Constituição Estadual Nº 92, o TCM daquela unidade federativa, transferindo ao TCE-CE as atribuições da corte dissolvida.

³⁴⁶ ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2017. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/32160>. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 71. MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió. **Tribunal de Contas democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1691>. Acesso em: 23 jun. 2021. p. 153.

³⁴⁷ ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2017. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/32160>. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 74. No mesmo sentido: ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais, **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57–83, jan. 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1338>. Acesso em: 13 out. 2022. p. 80.

Os projetos do Promoex foram divididos em duas fases de três anos, executadas de forma descentralizada pelos diversos Tribunais de Contas. Ao final do processo, observou-se que as mudanças institucionais promovidas com ajuda do programa não representaram mudanças abruptas na ordem institucional das Cortes de Contas envolvidos.

A despeito de as metas do Promoex, de modo geral, terem sido cumpridas, e da evolução nos campos da TI, ferramentas de gestão e dos recursos humanos³⁴⁸, muito provavelmente por conta de aspectos históricos e conservadorismo institucional que permeia a estrutura dos Tribunais de Contas ainda, é uma realidade, tendo, dentre outros aspectos, sua filiação ao tradicional modelo napoleônico, sendo que em alguns casos, verificam-se instituições com mais de um século de história, como é o caso do TCE-PI, fundado em 1892. Percebeu-se, portanto, que as mudanças observadas foram bem tímidas no aspecto das funções dos órgãos, e de caráter eminentemente incremental, além de uma tendência de manutenção do *status quo*³⁴⁹.

Também pode ser lido como parte do processo de modernização da atuação das Cortes de Contas nacionais, o processo de aproximação com entidades internacionais e a convergência, por meio de seus processos de trabalhos, em direção às normas internacionais de auditoria³⁵⁰.

Tais normas internacionais contribuem para preencher algumas lacunas conceituais deixadas pelo ordenamento jurídico brasileiro na seara do controle externo, além de reforçarem alguns pressupostos de atuação das EFS, como é o caso da independência institucional, elevada à categoria de exigência fundamental pela Declaração de Lima (1977)³⁵¹, editada no âmbito da INTOSAI - *International Organization of Supreme Audit Institutions*³⁵².

³⁴⁸ SILVA, Flávia de Araújo e; MÁRIO, Pouri do Carmo. Análise do programa de modernização do controle externo brasileiro: o Promoex nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 79-93, 2018. DOI: 10.21446/scg_ufrj.v13i2.13852. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13852>. Acesso em: 13 out. 2022. p. 93.

³⁴⁹ ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70-88, 2017. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160. Disponível em: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/32160>. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 86.

³⁵⁰ KANIA, Cláudio Augusto. Natureza jurídica dos tribunais de contas. In: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 151-172. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlo-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 172.

³⁵¹ A Declaração de Lima, em seu item nº II, seção 5, afirma: “1. As Entidades Fiscalizadoras Superiores só podem desempenhar suas tarefas objetiva e eficazmente quando são independentes da entidade auditada e

Ainda na esteira do processo de modernização do controle externo, o TCU, ao longo do tempo, passou a se dedicar mais a auditorias de desempenho e controle da gestão pública, em detrimento de suas competências estritamente legalistas, justamente por conta dessa conjuntura de redemocratização, modernização institucional, além das novas regulamentações trazidas pela LRF³⁵³. Valendo-se de conceitos elucidados por normas internacionais, tais como “economicidade”, “eficácia”, “eficiência” e “efetividade”, passou-se a dar mais atenção à competência para a realização de fiscalizações de cunho operacional, prevista no art. 70 c/c art. 71, inciso IV da CRFB.

Sob essa nova postura de fiscalização da gestão pública, ganha relevância na esfera da *accountability* horizontal o controle sobre todo o ciclo de gestão das políticas públicas. Marianna Willeman aponta que na supervisão da administração das contas públicas, além da função de responsabilização de agentes e da exigência de prestação de contas daqueles que administram recursos públicos, as EFS também tem por objetivo o acompanhamento da implementação de políticas públicas, visando que os programas de governos sejam executados de forma a atender os pressupostos da eficácia, eficiência e efetividade³⁵⁴.

Podem ser apontadas como indiscutíveis ferramentas voltadas para essa finalidade, os termos de ajustamento de gestão - TAG, as audiências públicas, a cooperação interinstitucional e, destacadamente, as auditorias operacionais.

O objetivo principal das auditorias operacionais sobre políticas públicas deixa de ser a simples análise de conformidade e consequente aplicação da função sancionadora, voltando-se, precipuamente, para a formulação de recomendações que visem a otimização do

protegidas contra influências externas.” INTOSAI. Declaração de Lima sobre diretrizes para preceitos de auditoria. 1977. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Acesso em: 15 out. 2022. p. 4.

³⁵² NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controla-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022. p. 138. Também destaca esse ponto: LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo contemporâneo: reflexões, debates e polêmicas sobre o futuro dos tribunais de contas no estado democrático**. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4112>. Acesso em: 14 jun. 2021. p. 18.

³⁵³ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 362.

³⁵⁴ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 67.

cumprimento das funções das diversas unidades administrativas jurisdicionadas³⁵⁵. Essa é uma forte tendência internacional do controle externo, cuja prioridade passa a ser o exercício de influências sistêmicas na gestão, com o intuito de melhorar a governança pública³⁵⁶.

De acordo com a ISSAI³⁵⁷ 300, da INTOSAI, auditorias operacionais realizadas por EFS (dentre elas os Tribunais de Contas) podem ser conceituadas como:

[...] o exame independente, objetivo e confiável que analisa se empreendimentos, sistemas, operações, programas, atividades ou organizações do governo estão funcionando de acordo com os princípios de economicidade, eficiência e efetividade e se há espaço para aperfeiçoamento³⁵⁸.

Observando a definição de auditoria operacional e os apontamentos da literatura especializada verificada acima, percebe-se que no campo do controle de políticas públicas, realizado pelos Tribunais de Contas, vigora uma perspectiva dialógica de atuação, visando mitigar qualquer movimento de usurpação da discricionariedade da Administração pública e deferência à separação de poderes³⁵⁹.

O controle externo no âmbito das Cortes de Contas pode se valer do poder geral de cautela como meio de prevenção de danos ao erário, no decorrer da execução de políticas públicas³⁶⁰, porém, permanecendo a contenda, as incompatibilidades entre o posicionamento do órgão de controle e a administração jurisdicionada devem ser resolvidas no campo da

³⁵⁵ SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de Contas no estado democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 108-109. No mesmo sentido, Marianna Willeman visualiza uma atuação pedagógica e colaborativa nesse campo de atuação. WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 307.

³⁵⁶ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4378/4577>. Acesso em: 2 abr. 2022. p. 18. O autor aponta, como uma disfuncionalidade do sistema, que o TCU, contrariando a natureza dessa modalidade de auditoria, muitas vezes a utiliza com viés sancionador, o que configura um problema a ser resolvido. Ibid. p. 18.

³⁵⁷ ISSAI: Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores.

³⁵⁸ INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). ISSAI 300: Princípios fundamentais de auditoria operacional. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 17 out. 2022. p. 2. Conceito similar é trazido pela Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP) do Instituto Rui Barbosa - IRB. Instituto Rui Barbosa - IRB. Belo Horizonte, IRB, 2017. Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP). Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 128.

³⁵⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 309; 349.

³⁶⁰ CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3854>. Acesso em: 10 jun. 2021. p. 187-188.

responsabilização pessoal do gestor, não podendo a Corte de Contas se imiscuir da função executiva, impondo, como administrador positivo, sua visão³⁶¹.

Sobre isso, é possível afirmar que a utilização das competências dos Tribunais de Contas para a fiscalização de políticas públicas representa um importante instrumento de concretização da justiça social e configura-se com um dos elementos caracterizadores da função social dessa categoria de órgãos de controle.

Isso ocorre porque o Estado assumiu importante papel na efetivação de direitos sociais, que são implementados, principalmente, por meio do engendramento de políticas públicas voltadas para a sociedade³⁶². A função social dos Tribunais de Contas, nesse contexto, se concretiza com o uso de suas competências constitucionais de forma a garantir o cumprimento dos princípios da administração pública em favor da sociedade, com foco, principalmente, na eficiência³⁶³.

De tudo que foi trazido acima, tem-se que o processo de mudanças institucionais pelos quais vêm passando os Tribunais de Contas brasileiros, desde a redemocratização e principalmente, com a CRFB de 1988, revela uma paradoxal convergência de forças, onde as tradicionais e conservadoras instituições de inspiração napoleônica buscam a modernização de seus processos de fiscalização, por meio de investimentos em tecnologia e aprimoramento de suas rotinas funcionais, além da adoção de padrões normativos internacionais.

Ao tempo em que se verifica o aprimoramento da atuação dessas entidades de *accountability* horizontal, principalmente na seara da fiscalização e acompanhamento de políticas públicas, também vêm sendo apontadas algumas disfuncionalidades, que devem ser mais discutidas e estudadas, até que tribunais superiores venham a se manifestar de forma definitiva sobre elas.

Ademais, ficou evidente, não só a compatibilidade, mas também, a imprescindibilidade das Cortes de Contas brasileiras enquanto entidades de operacionalização

³⁶¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 349.

³⁶² CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3854>. Acesso em: 10 jun. 2021. p. 212.

³⁶³ CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3854>. Acesso em: 10 jun. 2021. p. 218; 221-222.

da *accountability* horizontal e como elementos contramajoritários que vem fortalecendo o regime democrático instituído pela CRFB de 1988³⁶⁴.

Além disso, da análise das competências constitucionais e legais apresentadas, bom como do processo de modernização e adaptação a paradigmas internacionais, também foi possível apreender diversas ferramentas das quais a sociedade pode se valer, tendo em vista a capacidade de *enforcement e answerability*, bem como a aptidão dialógica, com a qual essa modalidade de EFS foi juridicamente dotada, demonstrando potencial para manifestação da dimensão diagonal da *accountability*. Essa questão será destrinchada no próximo capítulo.

³⁶⁴ SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4378/4577>. Acesso em: 2 abr. 2022. p. 27. Deve ser observado que o autor reconhece a importância dos sistemas públicos de controle como importantes para a democracia, porém, faz a ressalva que os controladores não são imunes à vida partidária e que sua atuação pode exercer influência eleitoral. Ibid. p. 27.

4 *ACCOUNTABILITY* DIAGONAL NOS TRIBUNAIS DE CONTAS COMO POSSIBILIDADE DEMOCRÁTICA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

4.1 FUNDAMENTAÇÃO JURÍDICA-PRINCIPIOLÓGICA DA *ACCOUNTABILITY* DIAGONAL COMO CRITÉRIO DE CONTROLE

Tendo em vista o conceito de *accountability* diagonal, já abordado no item 2 desse trabalho, e o desenho institucional adotado no Brasil para as EFS vocacionadas ao controle financeiro, surge o questionamento: podemos falar que essa modalidade de *accountability* pode ser operacionalizada com base no aparato organizacional que o constitucionalismo pátrio disponibiliza ao controle externo?

Primeiramente, é importante apontar que o déficit institucional provocado por diversas fragilidades verificadas no sistema democrático revela-se como o verdadeiro impulso de uma onda de controles alternativos que se verificou nos últimos anos do século passado na América Latina. Eleições, separação de poderes e mecanismos de freios e contrapesos já não pareciam dar conta da revolta da sociedade diante de problemas como a corrupção e a ineficiência de serviços públicos³⁶⁵.

Dentre as fragilidades dos mecanismos tradicionais de responsabilização de governos e gestores públicos em geral, as eleições (no espectro da *accountability* vertical) se apresentam como particularmente problemáticas, visto que são incompletas no mister de controle da atuação executiva, se forem adotados por parâmetros de limitação da discricionariedade política, tanto a legislação vigente, quanto os planos de governo propostos nas campanhas³⁶⁶.

O primeiro ponto controverso se refere aos relativamente longos períodos aos quais correspondem os mandatos eletivos, o que possibilita a intercalação de consideráveis intervalos de tempo entre os momentos de exercício do direito de sufrágio, lapso no qual pode

³⁶⁵ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 148.

³⁶⁶ O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 100.

acontecer mudanças de posicionamento por parte de eleitos. Outro problema é que a perspectiva eleitoral pressupõe uma análise de todo o pacote governamental, o que representa um prejuízo para o controle de políticas específicas³⁶⁷. Limitar a democracia e *accountability* apenas à dimensão vertical dessa última limita a noção de cidadania.

Justamente por não haver uma previsão legal de um período ou data certa para o exercício do direito de exigir *accountability*, bem como por possibilitar uma análise fragmentada de políticas públicas, atos administrativos e condutas de agentes públicos, é que a dimensão diagonal da *accountability* representa uma importante ferramenta de complementação do sentido da democracia³⁶⁸.

Nesse capítulo busca-se traduzir em termos jurídicos, principalmente no que concerne ao aspecto principiológico, a definição de *accountability* diagonal, levando em consideração, principalmente, sua afinidade com o controle externo realizado no âmbito dos Tribunais de Contas nacionais. Com base na estrutura lógica dessa categoria conceitual da ciência política, buscar-se-á apresentar uma fundamentação baseada em grandes blocos normativos previstos no ordenamento jurídico brasileiro, com intento de demonstrar a legitimidade democrática desta modalidade de interposição cidadã na administração pública, pelas vias do controle externo.

4.1.1 Direito à boa administração pública

Atualmente se reconhece em nosso ordenamento jurídico a eficácia dos direitos fundamentais em seus diversos níveis (seja a eficácia vertical ou horizontal); porém, é inegável que a concretização da maioria dos direitos dessa classe, previstos na Constituição vigente, depende da atuação do Estado-Administração³⁶⁹. Partindo desse pressuposto, é de primordial importância o reconhecimento de um direito fundamental mais amplo que segmentos como a saúde, educação, segurança etc., direito esse que, uma vez reconhecido e

³⁶⁷ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 151.

³⁶⁸ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 150.

³⁶⁹ OLIVEIRA, Antonio Fábio da Silva. Accountability na sociedade em rede: o controle social e a luta por uma boa administração pública. *in*: GOUVEIA, Homero Chiaraba; CINTRA, Paula Lobo (Orgs.). **Direitos na sociedade em rede**. São Paulo: Max Limonad, 2022. p. 55-64. p. 56.

efetivado, tem o condão de servir como garantidor da efetividade dos demais direitos inculpidos na Carta Magna: trata-se do direito fundamental à boa administração pública.

O reconhecimento de um direito dessa natureza fundamenta a existência de uma outra categoria de direitos que se constitui na correspondência lógica de exigir o cumprimento do direito à boa administração pública, operacionalizada por mecanismos de *accountability*, dentre os quais, sua variação diagonal.

A doutrina de Juarez Freitas é desenvolvida, tendo como argumento principal, a ideia de que o direito fundamental à boa administração pública é uma norma implícita da nossa Constituição, extraída de um plexo de regras e princípios e dotada de eficácia imediata, elevando-o, dessa forma, à condição de indutor e parâmetro de controle dos responsáveis pela implementação de políticas públicas, servindo, principalmente, para fazer frente à discricionariedade administrativa dos governantes³⁷⁰.

Para o autor supracitado, o conceito de boa administração pública engloba os seguintes elementos como standards mínimos da definição: primeiramente, versa sobre o direito fundamental a uma administração pública eficiente, porém, sem abrir mão da dimensão da eficácia; os deveres a serem cumpridos por aqueles que se propõem a ocupar os postos de gestão devem ser desempenhados observando os princípios da transparência, sustentabilidade, motivação, imparcialidade e moralidade. Complementando os elementos que compõem a noção de boa administração pública, figuram a necessidade da participação social e a possibilidade de imputação de responsabilidade aos dirigentes dos negócios públicos, por atos omissivos e comissivos³⁷¹.

Perceba-se que o direito à boa administração pública, a despeito de também abrangê-la, extrapola a definição de um direito cidadão à probidade na aplicação de recursos públicos, que pode ser extraído do art. 37, caput, da CRFB, que aponta a moralidade como um princípio da Administração Pública, c/c o § 4º do mesmo dispositivo, que prevê as consequências para

³⁷⁰ FREITAS, Juarez, **Direito fundamental à boa administração pública**, 3ª. São Paulo: Malheiros Editora, 2014. p. 13.

³⁷¹ FREITAS, Juarez, **Direito fundamental à boa administração pública**, 3ª. São Paulo: Malheiros Editora, 2014. p. 21-23. Marianna Willeman também corrobora esse mesmo conteúdo para esse direito fundamental. WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 27.

os agentes que praticam atos de improbidade administrativa³⁷². Além do aspecto da moralidade, portanto, sua composição considera os aspectos da eficiência e da dialogicidade com a sociedade e com os controles, que devem se articular em rede.

Com base nas definições trazidas por Juarez Freitas, extrai-se que a participação da sociedade e a atuação dos controles são elementos fundamentais para o alcance e concretização do direito à boa administração pública, que inclusive “sintetiza a pauta dos debates em torno do aprimoramento do controle externo financeiro atribuído aos Tribunais de Contas no país”³⁷³.

Partindo daí, vislumbra-se a importância da *accountability*, que emerge a partir da ideia do direito de exigir do Estado que se porte como garantidor de direitos fundamentais, inclusive no seu atuar procedimental, pois, como visto, a *accountability* é, em verdade, o cerne da atividade de controle da Administração Pública, fundamentando a atuação dos controles interno, externo e social, permitindo ainda, o engendramento da forma híbrida aqui tratada como *accountability* diagonal.

4.1.2 Regime jurídico-administrativo

Os princípios da supremacia do interesse público sobre o privado e da indisponibilidade do interesse público também podem ser lidos pelas lentes da *accountability*, como fundamentos que justificam a atuação das diversas modalidades de controle, já que são importantes critérios de avaliação da legitimidade da atuação administrativa. Tendo em vista se tratar de fundamento precípuo de controle da administração pública, não pode ser olvidado como essência do direito de exigir *accountability* pelas vias diagonais, já que flerta diretamente com o conceito de interesse público.

Esses dois princípios, na dogmática tradicional do direito administrativo, constituem-se nos grandes traços do chamado “regime jurídico-administrativo”. Enquanto o princípio da supremacia do interesse público sobre o privado afirma uma superioridade do interesse da coletividade (interesse público) sobre os particulares, garantindo aos órgãos da Administração

³⁷² VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo**: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019. p. 28-29.

³⁷³ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 342.

uma posição de primazia, quando do exercício das suas competências, o postulado da indisponibilidade dos interesses públicos pela Administração estabelece que os bens e atividades públicas não se sujeitam à livre disposição por parte dos administradores, devendo, ao contrário, vincular-se às finalidades legalmente estabelecidas³⁷⁴. Este último, em contraposição às prerrogativas garantidas pelo primeiro, expressa que a Administração Pública também se sujeita a limitações que decorrem, justamente, do manejo da *res publica*³⁷⁵.

De acordo com Celso Antônio Bandeira de Mello, do regime jurídico-administrativo decorre a necessidade de atuação, por parte da Administração Pública e dos respectivos gestores, de acordo com a legalidade e seus desdobramentos – a saber, os princípios da finalidade, razoabilidade, proporcionalidade e motivação -, bem como em conformidade com os princípios da isonomia e da publicidade, além da sujeição ao controle³⁷⁶.

Perceba-se que os princípios que compõem o chamado regime jurídico-administrativo representam um verdadeiro bloco conceitual “guarda-chuva”, do qual decorrem diversos princípios e regras que servem de critérios de controle externo da atividade administrativa e financeira do Estado, que podem ser invocados e exigidos pelas diversas vias de *accountability*.

Apesar de as noções até aqui apresentadas quanto ao referido regime já parecerem bastante reveladoras sobre a juridicidade do dever/direito de *accountability*, operacionalizado pelas atividades de controle da administração pública, é importante ressaltar que novas perspectivas de apreciação teórica a respeito desse bloco principiológico vem surgindo.

Gustavo Binenbojm aponta que, na atualidade, o princípio da indisponibilidade do interesse público e, conseqüentemente, a noção de regime jurídico-administrativo, enquanto paradigma clássico do direito administrativo, encontra-se em xeque, tendo em vista a contemporânea configuração do Estado democrático de direito, principalmente no que se refere à constitucionalização daquele ramo do direito³⁷⁷.

³⁷⁴ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 59; 63-64.

³⁷⁵ PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 9.

³⁷⁶ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 64-65.

³⁷⁷ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 23-24.

O ponto de reflexão do autor que se revela mais importante para o que se pretende trazer nesse trabalho diz respeito à observação de que a emergência do constitucionalismo e a aclamação da democracia e dos direitos fundamentais como elementos legitimadores da atuação do Estado tornam insustentável a ideia de que possa existir um virtual interesse público que seja inconfundível com interesses privados³⁷⁸.

O próprio direito fundamental à boa administração pública tratado acima, enquanto parâmetro de atuação estatal, revela essa interseccionalidade entre o regime jurídico-administrativo e a reconfiguração paradigmática decorrente do constitucionalismo. Pensar em sustentabilidade como princípio, por exemplo, exige uma racionalidade que extrapola a lógica tradicional do interesse público, uma vez que o estende até para aqueles que não fazem parte, em dado momento, da sociedade – vide o princípio da solidariedade intergeracional³⁷⁹.

Conclui-se, neste ponto, que o fato de existir um direito a uma boa administração pública, atribuído à sociedade, do ponto de vista lógico, o direito de exigir *accountability* dos gestores, com vistas à concretização desse direito.

Passa-se, adiante, à análise de alguns preceitos jurídicos que correspondem a desdobramentos específicos do regime jurídico-administrativo vigente no Brasil, e que receberam, recentemente, aportes normativos que aumentaram suas importâncias no ordenamento jurídico nacional, inclusive, com implicações no campo da *accountability*.

4.1.3 Princípios da transparência

O princípio da transparência, além de ter relevância instrumental para a operacionalização da *accountability*, é um desdobramento dos dois blocos normativos tratados acima, pois não se pode pensar em direito à boa administração pública e nem em regime

³⁷⁸ BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 30. No mesmo sentido, Bandeira de Mello também entende que interesse público não se trata de um interesse autônomo, dissociado do interesse das partes. MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021. p. 50-52.

³⁷⁹ Na esteira do debate a respeito do direito fundamental à boa administração pública, Juarez Freitas traz interessante definição do princípio da sustentabilidade: “trata-se do princípio constitucional que determina, com eficácia direta e imediata, a responsabilidade do Estado e da sociedade pela concretização solidária do desenvolvimento material e imaterial, socialmente inclusivo, durável e equânime, ambientalmente limpo, inovador, ético e eficiente, no intuito de assegurar, preferencialmente de modo preventivo e precavido, no presente e no futuro, o direito ao bem-estar”. FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1311>. Acesso em: 16 jul. 2021. p. 45.

jurídico administrativo, sem que a transparência componha seus respectivos conteúdos conceituais. Além disso, o princípio da transparência é essencialmente um fundamento basilar do Estado democrático de direito, transcendendo o aspecto da publicidade, o que pode ser percebido pela dicção dos art. 5º e 88, § 4º da Lei nº 14.133 de 2021 – nova lei de licitações e contratos³⁸⁰.

Seguindo essa lógica, tem-se que os mecanismos de *accountability* diagonal são fortemente vinculados à noção de transparência pública, seja como meio que a sociedade dispõe para detectar irregularidades e decisões contrárias a seus interesses (perspectiva instrumental), seja como objetivo a ser perseguido junto a instâncias de *accountability* horizontal, quando tal direito é violado pela Administração Pública (aqui, sob uma perspectiva finalística).

Como já apontado anteriormente, responsividade governamental e transparência são objetivos prestigiados no debate internacional sobre administração pública, aparecendo, inclusive, juntas no ODS 16. Desta forma, vislumbra-se sua íntima relação com a dinâmica da *accountability*, porque o princípio da transparência, enquanto elemento do princípio da publicidade, alçado a princípio da administração pública pela CFRB – art. 37, *caput* – corresponde à dimensão da *answerability*, como propalada por Andreas Schedler.

Um importante marco no campo da transparência pública se deu com a edição da Lei nº 12.527, de 2011, também conhecida como lei de acesso à informação – LAI – que regulamenta o acesso a informações, “assegurado a todos” e previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal. Tal lei representou a inauguração de um novo paradigma cívico e administrativo, invertendo a antiga posição do Estado de detentor monopolista de dados oficiais, para a condição de guardião de informações cujo verdadeiro titular é o povo³⁸¹. O padrão axiológico do diploma é, portanto, a potencialização do direito fundamental à transparência de dados e informações públicas³⁸².

³⁸⁰ HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1188>. Acesso em: 3 nov. 2022. p.78.

³⁸¹ MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610–629, jul./ago. 2018. DOI: 10.1590/0034-761220170289. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&tlng=en. Acesso em: 2 abr. 2022. p. 611.

³⁸² HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1188>. Acesso em: 3 nov. 2022. p.78.

Nessa esteira, uma das destinações prevista nessa lei é a promoção de desenvolvimento do controle social, conforme dicção do art. 3º, inciso V. A partir do comando do § 2º, do art. 8º, ficou estabelecido que “os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet)”, instituindo, dessa forma, os “portais da transparência”, instrumentos imprescindíveis para que a sociedade tome parte na atividade de controle da administração pública.

Apesar dos avanços trazidos, o nível de cumprimento da lei sempre foi problemático, mas demonstrou ser particularmente dramático a nível de entes subnacionais, sob a alegação, principalmente, de limitações de ordem técnica e orçamentária³⁸³.

Além disso, recentemente vem se verificando outro grave problema que tem interferido no aperfeiçoamento das práticas de transparência pública e de controle social e, conseqüentemente, nas tecnologias sociais de *accountability*. Trata-se dos efeitos do advento de uma conjuntura histórica denominada “Estado pós-democrático”, que é informado, principalmente pela hiperconexão característica das sociedades em rede.

Grosso modo, na pós-democracia, os significados da democracia não chegam a ser apagados, mas o núcleo do seu conteúdo é seriamente abalado por mudanças culturais que propiciam o avanço de “uma cidadania alienada a favor do poder econômico, apática, apolítica ou antipolítica, mas, acima de tudo, acrítica”, o que possibilita um retorno ao populismo e de suas soluções “fáceis”³⁸⁴.

Esse tipo de mentalidade política prejudica fortemente a cultura democrática da transparência, pois dissemina na sociedade o desinteresse pelos assuntos públicos, propiciando o ambiente perfeito para ascensão de governos que, embora democráticos, sejam de cunho delegativo, que, segundo Gillermo O’Donnell, se caracterizam pela compreensão de que sua legitimidade emana apenas dos mandatos conferidos pela via eleitoral, fazendo dos

³⁸³ MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610–629, jul./ago. 2018. DOI: 10.1590/0034-761220170289. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&tlng=en. Acesso em: 2 abr. 2022. p. 619.

³⁸⁴ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os desafios do acesso à informação e o controle social no estado pós-democrático: normalidade ou exceção?. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 183–208, 2020. DOI: 10.5007/2177-7055.2020v43n84p183. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p183>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 195.

chefes dos executivos os verdadeiros “fiadores do interesse nacional”, o que os torna arredios à *accountability* e, conseqüentemente, ao controle³⁸⁵.

Caroline Bitencourt aponta que os efeitos nefastos da pós-democracia para a transparência pública puderam ser observados no Brasil, recentemente, a partir da edição de normas que promoveram a limitação da publicidade de atos e informações de interesse público. Segundo a autora, a alteração promovida em âmbito federal, pelo executivo, do Decreto nº 7.724 de 2019 (regulamento da LAI), por meio do Decreto nº 9.690 de 2019, e a edição da Medida Provisória nº 928 de 2020, que alterava a Lei nº 13.979 de 2020 (medidas de combate à pandemia da COVID-19), representaram retrocessos na dimensão democrática da transparência pública e prejuízo ao controle social, à medida que aumentaram o rol de autoridades que podem impor sigilos mais rigorosos a documentos e a conseqüente limitação ao direito de controle da Administração Pública³⁸⁶.

Diante das deficiências na implementação da LAI, e até mesmo dos novos desafios para a concretização do princípio da transparência pública, os Tribunais de Contas exurgem como importantes indutores de *accountability*.

A falta de transparência administrativa, por ser um dos principais abrigos da corrupção e da ineficiência, vem se tornando objeto de atenção da atividade de controle externo promovida pelos Tribunais de Contas. As medidas nesse sentido giram em torno, principalmente, da realização de auditorias específicas a fim de avaliar a transparência na gestão pública, principalmente quanto ao cumprimento da legislação que trata do tema, como a LAI e a LRF, mas também da expedição de atos normativos que recomendam e estabelecem critérios de transparência para as gestões jurisdicionadas.

Nesse sentido, podem ser citados como exemplos: Resolução nº 301 de 2018, do TCE-SE, sobre a disponibilização de dados em portais da transparência; a instituição, pelo TCE-PR, dos índices de transparência da administração pública (ITP-TCE-PR); fiscalizações temáticas na área desenvolvidas pelo TCE-SP; a fiscalização sob processo TC027.946/2019-

³⁸⁵ O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa?. **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, v. 1, n. 31, p. 25–40, out. 1991. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022. p.30-31.

³⁸⁶ BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os desafios do acesso à informação e o controle social no estado pós-democrático: normalidade ou exceção?. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 183–208, 2020. DOI: 10.5007/2177-7055.2020v43n84p183. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p183>. Acesso em: 17 jun. 2021. p. 199-204.

3, realizada pela Secretaria de Fiscalização de Tecnologia da Informação (SEFTI), do TCU, que buscou verificar a aderência dos órgãos e entidades dos Poderes Legislativo, Judiciário, Ministério Público da União e das empresas estatais federais aos normativos e boas práticas de transparência³⁸⁷; a Instrução Normativa nº 1 de 2019, do TCE-PI, que dispõe sobre a forma de avaliação de portais da transparência; dentre outros.

Ademais, para que a sociedade tenha mais confiança no trabalho dessas agências de *accountability* horizontal, é preciso que mostrem estar alinhadas ao imperativo da transparência em suas próprias atividades, pois como assinalado por Mariana Wileman:

Questão delicada que também requer cuidadosa análise diz respeito à *accountability* no âmbito dos próprios Tribunais de Contas, que não podem ser identificados como órgãos infensos ao controle. Muito ao contrário, impõe-se que tais entidades estejam sempre abertas ao diálogo com os destinatários de sua atividade – por meio de ouvidorias e da realização de audiências públicas –, prestem contas de sua atuação finalística e divulguem os resultados de suas fiscalizações. Essa circunstância demanda reflexão a respeito da denominada *accountability* diagonal e as promessas que apresenta em relação ao fortalecimento da articulação entre atores da sociedade civil e as instituições estatais de controle e fiscalização³⁸⁸.

Portanto:

[...] é fundamental que as agências de *accountability* saibam conviver e praticar a transparência e a publicidade que elas próprias procuram impingir em seus destinatários: a *accountability* exercida às portas fechadas, em caixas pretas, tende a ser corretamente percebida como uma caricatura, como uma farsa³⁸⁹.

Apesar dos desafios que a contemporaneidade impõe para a democracia brasileira e para as instituições, deve-se sempre buscar a valorização da transparência pública, tendo em vista a sua importância para as instâncias de controle e, principalmente, para a dimensão social da *accountability* (incluindo aqui, por óbvio, a perspectiva diagonal), que complementam o aspecto meramente representativo da democracia ao romper com a assimetria de informações que existe entre burocracia e sociedade. O poder constitucional conferido a órgãos como os Tribunais de Contas de exigir, além de informações, uma atuação

³⁸⁷ BORBA, Dualyson de Abreu; COSTA, Jessika Caroline de Souza. Democracia digital: o papel dos Tribunais de Contas na era da informação. In: INSTITUTO RUI BARBOSA (Coord.). **Os Tribunais de Contas e o mundo em transformação**: anais do II Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (II CITC): João Pessoa-PB, 9 a 12 de novembro de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 111-132.. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4385>. Acesso em: 15 out. 2022. p.119-120.

³⁸⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 33.

³⁸⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 54.

transparente por parte da administração pública (*answerability*), é imprescindível para a concretização desse objetivo.

4.1.4 Princípio da eficiência

A globalização prestigiou a eficiência como atributo essencial à boa governança em um mundo em que as relações políticas e administrativas se tornaram extremamente complexas, com “a multiplicação de interesses metaindividuais a serem disciplinados”³⁹⁰. A *accountability* diagonal serve justamente como um dos possíveis *link* entre os anseios populares por uma atuação administrativa eficiente e a efetividade desse princípio.

Além disso, e a despeito de a eficiência ter sido apropriada, discursivamente, como valor das sociedades democráticas³⁹¹, em um contexto histórico de falência (ou destruição proposital) do Estado de Bem-Estar Social e do Socialismo, a relação desse princípio jurídico com a noção de *accountability* deve ser lida não pela ótica da substituição de um Estado responsivo em relação às necessidades do povo (seguindo uma lógica estritamente neoliberal e gerencial), mas sim como fundamento do direito de exigir da administração pública a otimização do uso de recursos públicos.

No campo jurídico, as implicações do princípio da eficiência na dinâmica do controle social e da *accountability* diagonal residem no fato de, enquanto imperativo elevado à categoria de princípio orientador da atuação da administração pública (art. 37, *caput*, da CRFB), revelar-se como de especial interesse para a sociedade, à medida que busca otimizar os benefícios proporcionados pelo Estado por meio dos recursos obtidos junto aos orçamentos domésticos e empresariais.

O princípio da eficiência também perpassa a definição do direito à boa administração pública, uma vez que as Administrações têm o dever de buscar o ponto ótimo entre seu desempenho e o montante de recursos desembolsados, superando o limiar da mera eficácia quando da prestação de serviços públicos e da realização das demais atividades próprias da função administrativa. Marianna Willeman aponta que a eficiência, juntamente com a eficácia

³⁹⁰ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno:** Legitimidade - finalidade - eficiência - resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1452/1506>. Acesso em: 10 jan. 2022. p. 103; 121.

³⁹¹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno:** Legitimidade - finalidade - eficiência - resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1452/1506>. Acesso em: 10 jan. 2022. p. 104-106.

e com a racionalidade econômica, “são as expressões concretas da boa administração no domínio específico da gestão dos recursos públicos”³⁹².

Por conta disso, a eficiência é vista como uma dimensão que serve como critério de controle externo, que deve ser analisada sob o prisma da economicidade e da legitimidade. A previsão da legitimidade como aspecto que se submete ao crivo do controle externo (art. 70 da CRFB) implica na abertura desta atividade à política, não em sua vertente partidária ou discricionária, é claro, mas aos seus desdobramentos fiscais, financeiros e econômicos³⁹³.

O parâmetro da eficiência, em particular, tem um significado muito importante quando se trata de avaliação de políticas públicas, que na seara do controle externo ocorre quando tais EFS se debruçam sobre os processos e resultados produzidos, valendo-se, para tanto, de auditorias operacionais, ferramentas replicadas aqui com inspiração nas experiências do modelo de *Westminster*.

A juridicidade voltada a resultados, principalmente na área das políticas públicas, amplia as possibilidades de controle, acrescentando uma visão prospectiva a essa atividade, em contrapartida a uma visão retrospectiva, própria do tradicional controle de conformidade³⁹⁴. A marca do controle das políticas públicas, sob essa perspectiva, deixa de ser o caráter coercitivo e passa a focar na produção de resultados, com base nos critérios de legitimidade, eficácia e eficiência³⁹⁵.

Fazendo um *link* entre essa racionalidade da eficiência e a questão da *accountability* de cunho mais social, tem-se que a própria CRFB consagrou um cenário propício à participação popular, tanto na elaboração e execução de políticas públicas quanto no controle dessas³⁹⁶. A Carta Política, já no art. 1º, parágrafo único, preceitua que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito e que todo poder emana do povo; o

³⁹² WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 101.

³⁹³ TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas, v. 194, p. 31–45, 1993. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>. Acesso em: 08 nov. 2022. p.40.

³⁹⁴ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno: Legitimidade - finalidade - eficiência - resultados**. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1452/1506>. Acesso em: 10 jan. 2022. p. 137; 141.

³⁹⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 307.

³⁹⁶ FELIPE, Renato Ribeiro. **Novos Meios de Controle da Administração Pública: controle social e das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3910>. Acesso em: 9 jun. 2021. p.43.

já citado art. 5º, incisos XIV e XXXIII, por sua vez, asseguram o direito à informação; o inciso XXXIV do mesmo artigo preleciona o direito de petição; e o art. 37, § 3º estabelece “lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente” reclamações relativas à prestação dos serviços, o acesso a dados e o exercício do direito de representação contra agentes públicos negligentes³⁹⁷.

Sabendo que o princípio da eficiência é um critério de interesse para o controle de políticas públicas e que o contexto normativo favorece a participação popular em diversas fases do ciclo de políticas públicas, inclusive no controle, por meio do controle social, do qual a *accountability* diagonal é um desdobramento, tem-se que a demanda por responsividade, direcionada à Administração Pública, cobrando resultados, compõe o conceito de interesse público e completa o conteúdo do direito à boa administração pública.

4.1.5 Princípios da participação

A lógica operacional da *accountability* diagonal remete a uma forma republicana de participação social na administração pública, ainda que de forma mediata, por meio de atravessamentos comunicativos que chamam o administrador público, através de órgãos de controle externo, à devida posição de atuação segundo parâmetros de legalidade, legitimidade e eficiência. Por conta desse fundamento, tem-se que o princípio da participação é um dos pressupostos que conferem juridicidade às tecnologias sociais de *accountability* diagonal.

O Estado democrático de direito, constitucionalmente estabelecido, limita a atuação dos órgãos, entidades e agentes públicos em respeito aos direitos fundamentais e por meio das leis editadas pelo poder legislativo. A despeito de a lei ser uma forma de manifestação do interesse público, o poder soberano permanece sob a titularidade do povo, tendo em vista que a CRFB estabelece que “Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição”³⁹⁸. É essa configuração

³⁹⁷ A legislação infraconstitucional também acompanhou essa tendência, ao tratar de mecanismos relevantes ao controle social como as consultas públicas, as audiências públicas e a participação em conselhos. Tem-se por exemplo de legislação que prevê a consulta pública, a Lei nº 9.784 de 1999 (lei do processo administrativo federal), em seu art. 31 e parágrafos, e a Lei nº 11.079 de 2004 (lei das parcerias público-privadas), que aborda o tema no art. 100, VI. Tem-se por exemplo de legislação que prevê a audiência pública, a Lei nº 9.784 de 1999 (lei do processo administrativo federal), em seus arts. art. 31 a 33, Lei nº 10.257 de 2001 (Estatuto das Cidades), no art. 40, § 4º, I, e a Lei Nº 14.133 de 2021 (nova lei de licitações e contratos), em seu art. 21. Tem-se por exemplo de legislação que prevê a participação em conselhos, a Lei nº 8.080 de 1990, em diversos dos seus dispositivos.

³⁹⁸ Art. 1º, parágrafo único da CRFB de 1988.

que prestigia a participação popular, em diversos níveis da atuação estatal, inclusive por meio do controle social, como ferramenta de legitimação de decisões, demarcando o limite que separa uma gestão pública democrática de uma administração autocrática.

Ao se pensar o controle social de forma mais ampla, é bastante aceitável imaginá-lo como instrumento e espécie do gênero participação popular³⁹⁹ na formação da decisão administrativa, principalmente em sua forma procedimental, que é o tipo de participação em que o cidadão, como agente exógeno, exerce influência na gestão, mesmo sem integrar órgão consultivo ou deliberativo da Administração⁴⁰⁰. Os institutos que melhor representam essa manifestação participativa do controle social são as audiências públicas e as consultas públicas, que permitem, principalmente, que os cidadãos expressem suas opiniões sobre determinados temas, com a expectativa de exercer influência sobre a decisão administrativa a ser concertada⁴⁰¹.

Ocorre que, da leitura dos dispositivos constitucionais que estabelecem o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil, também é possível vislumbrar a possibilidade de participação popular por meio da modalidade de controle social aqui trabalhada sob o título de *accountability* diagonal.

Como aponta Ricardo Lobo Torres, a norma constitucional que instituiu o controle de legitimidade como aspecto a ser considerado quando da realização, por parte de instância de *accountability* horizontal, de fiscalizações de cunho contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública (art. 70), deve ser lido em cotejo com

³⁹⁹ Maria Sylvia Di Pietro, ao tratar dos princípios orientadores do processo administrativo, aponta que a concretização do princípio da participação se subdivide em duas modalidades de participação, quais sejam, participação na gestão e participação como instrumento de controle. DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. p. 831-832. Fernando Malafaia também compreende controle social como espécie do gênero participação popular. MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir?** : avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:

<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10184/1422898.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 nov. 2022. p. 36-37. Diogo Moreira Neto, por sua vez, cita a denúncia aos Tribunais de Contas como um modelo de participação. MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações Juspóliticas**: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1313>. Acesso em: 25 jun. 2021. p. 236.

⁴⁰⁰ PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 105. Complementar à classificação de participação procedimental, tem-se a participação orgânica, que se dá quando há integração do cidadão à estrutura da própria Administração Pública. PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020. p. 103-104.

⁴⁰¹ LIMA, Artur Carnaúba Guerra Sangreman. A participação popular como mecanismo de legitimidade das decisões estatais. In: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.). **Direito administrativo transformador**. Curitiba: Juruá, 2017. p. 31-50. p. 40

outros dispositivos que complementam seu sentido⁴⁰². Ao passo que o art. 74, § 2º da CRFB estabelece que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, o art. 31, § 3º, prevê que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei” (direito ampliado pelo art. 49 da Lei Complementar nº 101 de 2000), conferindo, desta forma, legitimidade popular – e, conseqüentemente, política - para que as Cortes de Contas deflagrem processos de controle externo⁴⁰³.

Perceba-se que essa dialética participativa entre sociedade e Estado, intermediada pelos órgãos de controle externo, se operacionaliza por meio do processo administrativo, que é importante ferramenta, também participativa, de controle e legitimação dialógica da atuação administrativa⁴⁰⁴.

É justamente essa interação entre sociedade civil e o controle externo desempenhado por órgãos de *accountability* horizontal, como são os Tribunais de Contas, que constitui o cerne da definição de *accountability* diagonal e permite visualizar aspectos de participação popular, ainda que de forma indireta e em muitos casos, incipiente, nos rumos da administração pública, tendo em vista que a teleologia dessa categoria visa corrigir, por iniciativa de segmentos da sociedade civil, eventuais desvios da gestão, quando do exercício da função administrativa.

Por fim, o princípio da participação está de acordo com novos paradigmas do direito administrativo (e como visto, o próprio regime jurídico administrativo, é critério de juridicidade da *accountability* diagonal), conforme apresentado no segundo capítulo desse trabalho, principalmente no que concerne à questão da responsabilidade democrática e do direito de participação institucional. Além disso, destaque-se que a participação popular também representa um atravessamento democrático compatível com a já trabalhada

⁴⁰² TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31–45, out./dez. 1993. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v194.1993.45894>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>. Acesso em: 08 nov. 2022. p.41.

⁴⁰³ *Ibid.* Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>. Acesso em: 08 nov. 2022. p.41.

⁴⁰⁴ LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 165.

concepção não hegemônica de democracia, representada pelas teorias da democracia participativa.

4.1.6 Direito de petição

O direito de petição, além de ser uma garantia fundamental constitucionalmente assegurada, é um direito cidadão por excelência, constituindo a forma mais elementar de participação na administração pública, além de ser um elemento instrumental do conceito da *accountability* diagonal, que permite o contato entre a sociedade civil e os órgãos de *accountability* horizontal, como o intuito de deflagrar, por iniciativa daquela, o controle externo financeiro da atividade administrativa. José Canotilho define o direito de petição como:

[...] faculdade reconhecida a indivíduo ou grupo de indivíduos de se dirigir a quaisquer autoridades públicas apresentando petições, representações, reclamações ou queixas destinadas à defesa dos seus direitos, da constituição, das leis ou do interesse geral [...] ⁴⁰⁵

Apesar de tal direito não ser uma decorrência da democracia e nem do constitucionalismo moderno, já que os precedeu na esteira da conquista dos direitos fundamentais de caráter civis e políticos (primeira geração), com o passar do tempo e com o desenrolar da história no século XX, foi conquistado, em sua dimensão política, pelo povo como canal de comunicação com o poder público ⁴⁰⁶. Na CRFB de 1988 o direito de petição está positivado no art. 5º, inciso XXXIV, alínea “a”, que estabelece que independente do pagamento de taxas, é assegurado a todos “o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder”.

Na alçada do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, há uma previsão constitucional específica do direito de petição, que permite a participação popular objetivando *accountability* por parte da gestão: trata-se do já citado art. 74, § 2º, que estatui que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”.

Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti sustentam que, diferente do que ocorre com a *accountability* vertical, que se justifica pelo princípio majoritário, a *accountability* social –

⁴⁰⁵ CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**, 7. ed. Curitiba: Almedina, 2003. p. 512.

⁴⁰⁶ LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013. p. 336-337.

aqui incluída a sua vertente diagonal – extrai sua legitimidade do direito de petição, que se diferencia da responsividade exigida pelas vias do sufrágio, pelo fato de não demandar dos cidadãos que a evocam, uma generalidade das reivindicações⁴⁰⁷. Isso significa que, enquanto em uma eleição, a avaliação dos programas de governo e ações pretéritas dos candidatos e gestores que concorrem à reeleição ocorre em bloco e pressupõe uma convergência da maioria, rumo a uma opção que ditará os sentidos do “interesse comum”, no exercício do direito de petição e da *accountability* que daí decorre, os interesses públicos podem ser demandados sob a perspectiva de uma minoria “barulhenta”, o que pode ser lido como uma manifestação contramajoritária no regime democrático. Se em uma eleição há a “venda casada” das posturas a serem avaliadas pelos cidadãos, no exercício do controle social, é possível fazer uma segmentação das reivindicações.

Além dessa peculiaridade própria do exercício desse direito, torna-se importante ressaltar que, com o avanço da sociedade em rede e da internet, o direito de petição foi ressignificado, pelas vias da tecnologia, permitindo que a interação da sociedade com o poder público e com os órgãos de controle deixem de ocorrer apenas pela via presencial, ampliando, sobremaneira, a capacidade dialógica e a *accountability*. Além de ferramentas on-line disponibilizadas pelos poderes constituídos e dos diversos sítios colaborativos de peticionamento virtual, um importante exemplo desse fenômeno pode ser verificado com o aperfeiçoamento das ouvidorias, que como se verá adiante, constituem-se em importantes canais de *accountability* diagonal no âmbito dos Tribunais de Contas.

Dito isso, conclui-se que ao permitir que um indivíduo ou entidades representativas da sociedade civil invoquem a atenção do poder público para alguma situação, objetivando adequação ao ordenamento jurídico, o direito de petição alarga os sentidos da democracia, permitindo participação popular, inclusive na esfera de controle da atividade financeira da Administração Pública.

4.1.7 Conclusões parciais

Controle social é a categoria de *accountability* realizada por elementos oriundos da sociedade e, portanto, exógenos ao poder público, conferindo à democracia contemporânea uma feição participativa. No caso do Brasil, há um bloco de juridicidade, informado por

⁴⁰⁷ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 150.

diversos princípios e regras correlacionados, de caráter constitucional, que legitimam essa modalidade de controle.

Para que a *accountability* da administração pública se concretize, é necessária a observação de tais normas, que se constituem, em alguns casos, em verdadeiros parâmetros (ou critérios) de conformidade com os quais a gestão deve guardar compatibilidade e, em outros, funcionam como garantias instrumentais para a operacionalização do controle social.

A *accountability* diagonal no âmbito dos Tribunais de Contas, instrumentalizada como ferramenta de controle social, depende de informações públicas para ser utilizada pela sociedade, o que só pode ocorrer na conjuntura de um Estado democrático de direito, em que se respeite e se persiga o valor da transparência pública.

Em um “ecossistema” administrativo transparente, descerra-se para a sociedade civil a possibilidade inaugurada pela CRFB de 1988 de participar na elaboração e no controle das políticas públicas, que devem respeitar não apenas o regime jurídico administrativo e as normas de caráter financeiro (dimensão da legitimidade), mas também o imperativo da eficiência, sobretudo na dimensão da economicidade. Valendo-se desses critérios, a sociedade pode recorrer às instâncias de controle externo objetivando a manutenção de diversas gestões sempre nos rumos da boa administração pública.

A CRFB, ao estabelecer em seu art. 74, § 2º, que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, reconhece às agências de *accountability* horizontal dessa natureza uma função social de compleição participativa ao permitir a dialética entre sociedade e administração pública, ainda que com a finalidade de corrigir os desvios da decisão administrativa.

A categoria política da *accountability* diagonal no âmbito das Cortes de Contas, cujo padrão elementar é o citado acima, possibilita a realização da democracia em outros níveis que não o meramente majoritário, de cunho eleitoral, exercido por meio do direito de sufrágio e do voto. Esse mecanismo, que aqui compreende-se como expressão contramajoritária da democracia, tem uma dinâmica bastante específica, informada pela história institucional desses órgãos. Nos próximos itens analisa-se os elementos que compõem essa categoria de *accountability* e seus desdobramentos práticos.

4.2 O ELEMENTO *ENFORCEMENT* NAS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

O próprio Guillermo O’Donnell, diante do conceito de *accountability* social proposto por Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti, considerou o aperfeiçoamento da sua noção de *accountability* vertical, que passaria a integrar, além da dimensão eleitoral, também a dimensão social, que seria essencial, segundo o autor, para a sobrevivência do regime democrático em países onde aquela é deficiente⁴⁰⁸. A despeito da importância de sua contribuição e da consciência de que as práticas relacionadas à sua proposta têm o potencial de promover modificações na agenda política, em Catalina Smulovitz e Enrique Peruzzotti identificava-se uma preocupação: como a *accountability* (ou controle) social poderia ser efetiva, sem a imposição de sanções, ou seja, sem a capacidade de *enforcement*?⁴⁰⁹

Surge então a noção de *accountability* diagonal, subdivisão da *accountability* social que se diferencia, dentro deste gênero, pelo fato de que o sucesso das demandas da sociedade, quando operacionalizadas pelos seus mecanismos, depende, em última análise, da atuação de instituições de *accountability* horizontal, que intermedeiam a fiscalização e tem competências tanto na dimensão de *answerability* quanto na dimensão de *enforcement*⁴¹⁰.

Enquanto a dimensão da *answerability* guarda relação com o princípio da transparência e com competências constitucionais e legais que permitem aos órgãos de controle exigir informações, explicações e publicidade da Administração pública, a perspectiva da *enforcement* se refere à prerrogativa de impor sanções a gestores públicos, em decorrência de comportamentos violadores de critérios de conformidade e de desempenho. A possibilidade juridicamente concedida à sociedade de valer-se dessas competências institucionais para exigir *accountability* e responsabilização de gestores é o pormenor caracterizador das tecnologias sociais de *accountability* diagonal⁴¹¹.

⁴⁰⁸ O’DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 150-151.

⁴⁰⁹ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 156.

⁴¹⁰ LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**, v. 114, n. 3, p. 811–820, ago. 2020. DOI: 10.1017/S0003055420000222. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055420000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021. p. 812.

⁴¹¹ Apenas a título explicativo, a expressão “tecnologia social” se refere a “um conceito que poderia definir práticas de intervenção social que se destacam pelo êxito na melhoria das condições de vida da população,

No âmbito das competências constitucionais dos Tribunais de Contas Brasileiros, podemos identificar as principais ferramentas do tipo *enforcement* no art. 71, incisos VIII, IX e X da CRFB⁴¹², além do próprio poder geral de cautela desses órgãos, cuja constitucionalidade já fora reconhecida pelo STF com base na teoria dos poderes implícitos⁴¹³. A legislação específica de cada Tribunal de Contas estabelece as sanções a serem aplicadas, dentre elas, as multas, inabilitação para o exercício de cargo em comissão e função de confiança, inabilitação para o recebimento de recursos públicos, proibição de contratação com o Poder Público estadual ou municipal e participação alternativa, substitutiva de outras sanções, em cursos de qualificação⁴¹⁴.

É inegável que o modelo napoleônico, adotado no Brasil, confere às Cortes de Contas nacionais, tanto a dimensão *answerability*, quanto a dimensão *enforcement* da *accountability*, permitindo maior efetividade e impacto do trabalho desses órgãos de controle, tornando-os instâncias viáveis às demandas da sociedade civil. Apesar disso, o poder responsabilizador de caráter horizontal, emanado dos Tribunais de Contas não é perfeito, principalmente no que se refere à questão da execução das suas decisões condenatórias, já que não possuem capacidade postulatória⁴¹⁵.

Nesse sentido, concorda-se com Dóris Coutinho, ao afirmar que a plenitude do direito de exigir *accountability* ultrapassa a mera análise da prestação de contas e a capacidade de aplicar sanções, reclamando “que sejam efetivamente cobrados os danos e retorne o montante de onde não deveria ter saído, senão para proveito do povo” em nome do interesse coletivo e,

construindo soluções participativas, estreitamente ligadas às realidades locais onde são aplicadas”. INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. **Caderno de Debate**: Tecnologia Social no Brasil. São Paulo: Editora Raiz. 2004. Disponível em: <https://irp.cdn-website.com/c8d521c7/files/uploaded/CADERNO%20DEBATE.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022. p. 17.

⁴¹² art. 71, incisos VIII – aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário; IX - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade; X - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

⁴¹³ WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 265-266.

⁴¹⁴ Esse rol exemplificativo corresponde às sanções previsto na Lei Orgânica do TCE-PI (Lei Estadual nº 5.888, de 2009), em seu art. 77.

⁴¹⁵ STF entende que apenas os entes beneficiário da condenação podem executar a cobrança por meio de suas procuradorias: RE nº 223.037 Rel. Min. Maurício Corrêa DJ de 2 de out. de 2002; RE-AgR nº 525.663. Rel. Min. Dias Toffoli. DJe, 13 out. 2011; AI-AgR nº 765.470. Rel. Min. Rosa Weber. DJe, 19 fev. 2013; ARE-AgR nº 720.742. Rel. Min. Cármen Lúcia. DJe, 4 abr. 2013; RE-AgR nº 606.306. Rel. Min. Ricardo Lewandowski. DJe, 27 nov. 2013; e RE-AgR nº 791.575. Rel. Min. Marco Aurélio. DJe, 27 jun. 2014. A despeito do levantamento do tema da execução das decisões dos Tribunais de Contas como uma fragilidade do seu poder de *enforcement*, não é objetivo desse trabalho se aprofundar em questões como personalidade judiciária desses órgãos ou sobre qualquer outro aspecto referente a essa discussão.

consequentemente, em favor da democracia, o que demandaria uma reinterpretação constitucional no sentido de admitir que tais órgãos de controle externo possam promover a execução de suas decisões⁴¹⁶.

A lógica do recurso a mecanismos de *accountability* diagonal reside, portanto, no fato de a sociedade civil, democraticamente, poder acessar processualmente a estrutura organizacional de órgãos horizontais de controle, com o intuito de obter resultados juridicamente coercitivos às suas demandas, o que não poderiam ser alcançado plenamente através das vias meramente verticais (eleições e opinião pública). Essa prerrogativa de impor responsabilização a agentes públicos e de evitar maiores prejuízos ao erário por meio de competências cautelares, apesar de ser incompleta em nosso ordenamento jurídico, haja vista a deficiência no campo da execução das decisões dos Tribunais de Contas, é o elemento instrumental central da noção de *accountability* diagonal.

Passa-se a seguir aos meios de acesso disponibilizados à participação popular, ao suporte institucional específico do “sistema” Tribunais de Contas do Brasil. Serão apresentados, além das ferramentas propriamente deflagradoras de processos de controle externo, outros aspectos que indiretamente contribuem para o aperfeiçoamento da cultura da *accountability* diagonal e, consequentemente, do controle social.

⁴¹⁶ COUTINHO, Doris de Miranda. **O ovo da serpente**: as razões que levaram a corrupção a se alastrar pelo Brasil. A frustração dos órgãos de controle no combate aos malfeitos. A relevância do papel do cidadão na fiscalização dos gastos dos governantes para se consolidar uma nova ética pública. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. p. 155-158.

4.3 ATRAVESSAMENTOS PARTICIPATIVOS E ABERTURAS INSTITUCIONAIS: *ACCOUNTABILITY* DIAGONAL NAS ENTRELINHAS DAS COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS BRASILEIROS

A CRFB de 1988 trouxe algumas disposições que oportunizaram à sociedade recorrer a órgãos de *accountability* horizontal sobre questões relacionadas ao controle financeiro da administração pública. Tais dispositivos podem ser vistos como desdobramentos específicos do direito de petição, acima tratado, sendo que o primeiro deles a sugerir essa dinâmica, é o art. 31, § 3º, ao prever que “As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei”.

Todavia, a disposição constitucional mais incisiva a esse respeito, inter-relacionada diretamente com o controle externo exercido no âmbito dos Tribunais de Contas, é a constante do art. 74, § 2º, ao estabelece que “Qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União”, direito este extensível às demais Cortes de Contas em suas respectivas jurisdições. A legislação extravagante também traz disposições semelhantes, como no caso da nova lei de licitações e contratos administrativos (Lei nº 14.133, de 2021), que em seu art. 170, § 4º⁴¹⁷, dispõe que “Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar aos órgãos de controle interno ou ao tribunal de contas competente contra irregularidades na aplicação desta Lei”.

A denúncia é uma ferramenta que permite ao cidadão e à sociedade civil organizada questionar ilicitudes e abusos perpetrados por agentes públicos, no exercício da função administrativa, perante os Tribunais de Contas. Além disso, coloca à disposição da sociedade, a estrutura do órgão e a expertise da sua burocracia de controle, na busca da realização dos valores republicanos e democráticos.

⁴¹⁷ No caso do direito de representação previsto na lei de licitações e contratos públicos, tem-se ainda a manifestação do TCU sobre sua extensão, quando se debruçou sobre os significados de dispositivo similar previsto na Lei nº 8.666, de 1993 (art. 113, § 1º). Na ocasião, a corte entendeu que a própria lei garantia, inclusive a indivíduos estranhos ao certame, o direito de representar ao TCU, tendo em vista que a disposição, consoante com a intelecção do direito público, corrobora o controle social. TCU. Processo nº TC-002.627/2003-0. Acórdão 932/2003 – Plenário.

Tal instituto, que de acordo com Pierre Rosanvallon, corresponde a um dos elementos contrademocráticos (ou contramajoritários) de supervisão da democracia, tem conformação participativa e permite que cidadãos ou grupos organizados da sociedade civil deflagrem processos fiscalizatórios de controle externo na esfera dos Tribunais de Contas. Esse mesmo autor ainda assevera que o objetivo dos denunciante contemporâneos (em uma época em que os propósitos políticos de grupos organizados são outros) é identificar problemas e exercer pressão sobre os governos e não representar grupos de pessoas, como no passado, a exemplo dos sindicatos⁴¹⁸.

Enquanto manifestação da já citada função ouvidoria dos Tribunais de Contas⁴¹⁹, a dinâmica do processo de denúncia no âmbito das diversas Cortes, se enquadra, procedimentalmente falando, nos contornos teóricos da *accountability* diagonal, conforme apresentada anteriormente, dos quais extrai-se que a sua principal característica é a interação do controle externo com a sociedade civil, para que esta, ainda que de forma indireta, possa se valer da capacidade institucional de exigir informações e aplicar sanções. A denúncia (e sua sinonímia, a representação), portanto, corresponde à forma mais evidente e que melhor se subsume ao conceito de *accountability* diagonal.

As leis orgânicas de cada Tribunal de Contas e os respectivos regimentos internos concluem a regulamentação da matéria, estabelecendo requisitos de admissibilidade e de processamento das denúncias. No geral, verifica-se que tais legislações seguem um padrão, que abarca questões como: o sigilo da apuração até a reunião de provas que comprovem a irregularidade; a possibilidade de o denunciante requerer certidões dos despachos e dos fatos apurados; a garantia de ampla defesa aos acusados; e a garantia de que o denunciante não se sujeitará a qualquer sanção administrativa, cível ou penal, em decorrência da denúncia, salvo em caso de comprovada má-fé⁴²⁰.

⁴¹⁸ ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust**. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle, p. 64.

⁴¹⁹ Não será abordado aqui o órgão “ouvidoria” e nem a função de ouvidor, geralmente previstos no organograma dos Tribunais de Contas, tendo em vista que, embora no geral, sua função nas Cortes de Contas seja receber denúncias e representações (e em alguns casos, as consultas), há alguns tribunais que as organizam como órgãos que também analisam demandas a respeito dos seus próprios serviços (art. 45 do Regimento Interno do TCE-MG, art. 226 do Regimento Interno do TCE-PI e art. 80 do Regimento Interno do TCM-GO). A ideia que deve ficar sobre as ouvidorias dos Tribunais de Contas é que, no geral, são órgãos que operacionalizam a já tratada função ouvidoria, atuando como *interface* com o controle social, sendo responsáveis pelo recebimento e encaminhamento de denúncias naqueles órgãos.

⁴²⁰ Art. 53, § 3º e 4º, art. 54 e 55 § 2º da Lei Orgânica do TCU (Lei Nº 8.443, de 1992) estabelecem dispositivos dessa natureza. Disposições semelhantes são verificadas na leis orgânicas dos Tribunais de Contas subnacionais, citando-se como exemplos os art. 96 ao 99, da Lei Orgânica do TCE-PI (Lei nº 5.888, de

Como se percebe, a sistemática da denúncia nos Tribunais de Contas é bastante clara quanto à proteção de direitos e garantias individuais de denunciados ao prever, além do devido processo legal, o sigilo da tramitação, em alguns casos, além de vedar a sua utilização como mecanismo de vingança ou de sensacionalismo, exigindo do denunciante boa-fé para o seu manuseio.

A despeito disso, e apesar de a Constituição não ter criado, propriamente, um sistema de Tribunais de Contas (já que não prescreveu nenhum tipo de hierarquia entre os órgãos ou qualquer atribuição recursal interinstitucional), tanto os legisladores dos demais entes da federação quanto as demais Cortes de Contas seguem a tendência de elaborar suas regulamentações próprias de forma similar à adotada para o TCU. Geralmente, as diferenças verificadas são regras que tornam o processo de fiscalização mais sigiloso que o da Corte de Contas Federal e normas que garantem menos *feedback* ao denunciante.

A própria lei orgânica do TCU, em seu art. 55 (replicado nas leis orgânicas subnacionais), já traz uma cláusula limitadora de *accountability*, ao estabelecer o sigilo do tratamento da denúncia, em virtude do resguardo de direitos e garantias individuais, até decisão definitiva sobre a matéria, excetuando a norma do art. 53, § 4º, que garante a publicidade dos atos subsequentes à reunião de provas que indiquem a existência da irregularidade.

Nessa linha restritiva, percebe-se que poucos Tribunais de Contas asseguram ao denunciante a condição de parte interessada, citando como exemplo, o TCE-PR, que o faz por meio do art. 37 da sua Lei Orgânica⁴²¹. A maioria, no máximo, assegura o direito de receber certidões a respeito de despachos e fatos apurados, nos moldes do que prescreve o parágrafo único da Lei orgânica c/c o art. 182 do Regimento Interno do TCU, e ainda assim sem nenhuma garantia de participação mais aprofundada no processo de fiscalização e concertação a respeito do ato, contrato ou política pública fiscalizada⁴²².

2009), normas localizadas, inclusive, no título referente ao apoio ao controle externo, no título referente ao controle social; os art. 110 ao 112, da Lei Orgânica do TCE-SP (Lei Complementar nº 709, de 1993); os art. 52 ao 54, da Lei Orgânica do TCDF (Lei Complementar nº 01, de 1994); e os art. 36 ao 36-C, da Lei Orgânica do TCM-Rio de Janeiro (Lei nº 289, de 1981).

⁴²¹ Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná - Lei complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005.

⁴²² Cite-se como exemplo de norma que deixa claro o reduzido papel da sociedade no processo de denúncia, o art. 228 do Regimento Interno do TCE-PI, ao afirmar que “Ao denunciante será assegurada notificação de qualquer decisão de mérito da denúncia, não cabendo interferir na instrução processual, salvo se habilitado na condição de terceiro interessado ou prejudicado”.

No geral, a regulamentação das competências dos Tribunais de Contas, nos diversos níveis da federação, pouco contribuiu para o aperfeiçoamento do instituto constitucional da denúncia junto aos Tribunais de Contas, restringindo a participação da sociedade civil, no que poderia ser o estandarte da *accountability* diagonal no regime jurídico do controle externo brasileiro, à mera possibilidade de relatar possíveis irregularidades e apresentar documentação comprobatória de tais fatos.

Outra limitação que pode ser apontada, mas que é intrínseca ao *designe* da denúncia como ferramenta de *accountability*, é o fato de esta muitas vezes servir aos interesses de “minorias barulhentas”⁴²³. Em nosso país, isso ocorre por dois motivos principais: primeiramente, pelas limitações socioculturais decorrentes da nossa estrutura social desigual, que gera uma massa de sub-representados que têm muita dificuldade em se organizar e, conseqüentemente, de recorrer às instâncias do Estado em busca dos interesses da coletividade. O outro fator é a partidarização da *accountability*, que ocorre quando o controle é instrumentalizado como ferramenta de oposição e instância de recurso dos “derrotados”.

Enquanto esse último elemento faz parte do jogo democrático, na busca por cooptar a opinião pública, aquela primeira disfunção, revela-se um problema, ao possar que invisibiliza para o controle externo, uma parcela da sociedade, destinando, apenas à parcela da sociedade com maior capacidade de reação e organização, o acesso aos órgãos de controle. Para a correção desse problema, a atuação pedagógica das Cortes de Contas torna-se imprescindível.

Uma “luz no fim do túnel” no âmbito desses órgãos, que traz esperança em um futuro em que a *accountability* diagonal seja mais presente na realidade do controle da administração pública, diz respeito às já mencionadas auditorias operacionais. A grande finalidade das auditorias operacionais, enquanto inovação trazida pela Constituição de 1988, é promover o aperfeiçoamento da gestão pública através da análise da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da atuação estatal, trazendo as políticas públicas para o centro dos debates do controle externo⁴²⁴.

Essa modalidade de intervenção, própria dos Tribunais de Contas, revela-se profícua para o tema da dialogicidade e da inter-relação entre controle externo e sociedade, além de

⁴²³ SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021. p. 150.

⁴²⁴ SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de Contas no estado democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 108

mediatamente - tendo em vista os resultados almejados por essa espécie de fiscalização - também se apresentar como uma possibilidade dialética entre sociedade e administração pública, apresentando-se como promissor campo de aperfeiçoamento da aqui propalada, *accountability* diagonal.

A análise do Manual de Auditoria Operacional (MAO) do TCU, tomado por base, já que, como dito anteriormente a respeito de várias normas editadas por ou para esse órgão, serve de inspiração para os Tribunais de Contas subnacionais, revela diversas disposições a respeito da condução de tal procedimento fiscalizatório, que corroboram os pressupostos da *accountability* diagonal.

A técnica apregoada no guia supracitado, embasada em normas e orientações internacionais como a Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI, na sigla em inglês)⁴²⁵, além de definir requisitos e orientar a realização de auditorias operacionais por auditores do TCU, também se destina a auditores de outras entidades⁴²⁶.

O item 328 do MAO, ao tratar da execução das auditorias operacionais, aponta a necessidade de se buscar os fatos que constituirão as evidências, bem como opiniões e argumentos, que constituirão o mérito da auditoria operacional, em colaboração com especialistas externos à equipe e outros *stakeholders*⁴²⁷, termo bastante comum no jargão de auditoria, e que se refere a “outras partes interessadas”.

Ao tratar das técnicas de coleta de dados, o mesmo manual indica, como técnicas de obtenção de informações úteis, as evidências testemunhais ou por terceiras partes bem informadas, as entrevistas e os questionários⁴²⁸. Chama-se atenção, ainda, para uma importante técnica de obtenção de informações contextuais ao objeto de uma auditoria

⁴²⁵ Mais especificamente, na ISSAI 3000, de 2001, editada pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).

⁴²⁶ TCU, SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGECEX). **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**, 4. ed. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022. p. 5.

⁴²⁷ TCU, SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGECEX). **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**, 4. ed. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022. p. 96.

⁴²⁸ TCU, SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGECEX). **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**, 4. ed. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022. p. 101-106.

operacional, que é o grupo focal, tratado no item 378 do MAO⁴²⁹, e visa a coleta qualitativa de dados a partir das interações e discussões, em grupo, a respeito do tema de interesse, visando entender a percepção das pessoas a respeito de determinado tema⁴³⁰.

A dinâmica das auditorias operacionais, tendo em vista o modo de condução dos trabalhos e as técnicas empregadas, conforme apontado acima, demonstra potencial e revela disposição e abertura institucional para um contato mais efetivo e aprofundado entre os Tribunais de Contas e a sociedade civil, revelando-se verdadeiro instituto de *accountability* diagonal, com grau de interação bem mais acentuado do que o observado, por exemplo, no processo de fiscalização deflagrado por denúncia.

Como bem observa Marianna Willeman, as inspeções e auditorias se revelam um grande observatório da Administração Pública, considerando que, paralela à atuação focada na regularidade (*compliance accountability*), quando se além aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, também podem ser desenvolvidas de modo a buscar o aperfeiçoamento da performance administrativa, por meio das auditorias operacionais⁴³¹, verdadeiros laboratórios de interação com os destinatários a atuação governamental. A autora ainda aponta que, a aplicação de uma concepção dialógica, no campo de atuação dos Tribunais de Contas, ainda tem o condão de minimizar o potencial invasivo à esfera de competência discricionária da administração pública⁴³².

A efetivação da integração da sociedade ao ambiente de controle, como *stakeholder* colaborativo, que apresente, não apenas demandas, mas também propostas de soluções, perpassa aspectos procedimentais dos processos de fiscalização desencadeados no âmbito dos Tribunais de Contas, exigindo tanto dos legisladores, quanto das próprias Cortes, ao editarem a regulamentação do seu trabalho, que se atentem para uma perspectiva mais democrática e dialógica com a realidade que existe para além das fronteiras organizacionais, até mesmo

⁴²⁹ A técnica conta ainda, no âmbito do TCU, com uma regulamentação específica, dada pela Portaria-SEGECEX Nº 16, de 29 DE julho de 2013.

⁴³⁰ TCU, SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGECEX). **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**, 4. ed. Brasília: [s.n.], 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022. p. 108.

⁴³¹ WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 280-282.

⁴³² WILLEMAN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 309.

porque interação comunicativa entre particular e administração não precisa, necessariamente, se dar apenas por canais diretos.

Nesse campo, a versatilidade da atuação das Cortes de Contas é outro fator organizacional que eleva o controle externo ao patamar de indutor de controle social, inclusive na vertente diagonal da *accountability*, ao permitir o empreendimento de projetos que extrapolam as fronteiras dos processos de fiscalização, uma vez que sua atuação não fica adstrita aos termos de denúncias formuladas e nem às prestações de contas apresentadas.

Selecionou-se como exemplo de iniciativa com essa natureza atípica, descrita acima, solução de interação do controle horizontal com a sociedade, adotada pelo TCE-PI, com a implementação das funcionalidades do aplicativo “Piauí na ponta do lápis”, lançado em 2019 e inspirado em experiência similar anterior, do TCE-MG⁴³³. O projeto, operacionalizado por meio de tecnologias de informação e comunicação (TICs), se estrutura em três vertentes, quais sejam: formação, fiscalização e gestão, e tem como escopo o cumprimento do Plano Nacional de Educação (Lei nº 13.005 de 2014).

No eixo de formação, o principal objetivo é o aperfeiçoamento de gestores e sensibilização de jovens e crianças a respeito do tema; por meio de processos de fiscalização, o segundo eixo busca captar diversos olhares dos usuários do aplicativo (gestores, pais e alunos); no aspecto da gestão, a contribuição da ação se revela por meio da disponibilização de informações e ferramentas tecnológicas, com fito de auxiliar na tomada de decisões, por meio da apreensão da percepção dos diversos atores envolvidos no processo de prestação dos serviços públicos de educação⁴³⁴.

A ideia cardeal do aplicativo não é a deflagração de processos de fiscalização, mas sim, oferecer essa ferramenta de gestão aos administradores públicos da área de políticas da educação visando o aperfeiçoamento da prestação dos serviços, com base na interação com usuários e sociedade em geral. Por óbvio, na posse de todas as informações relacionadas às

⁴³³ O TCE-MG, por sua vez, criou o seu programa “Na ponta do lápis” a partir de experiência relativamente similar, promovida pelo TCM-RJ, realizada presencialmente por técnicos da Corte. A experiência do TCE-MG aperfeiçoou a ideia introduzindo elementos de tecnologia da informação, modernizando, desta forma, o trabalho desempenhado e possibilitando um olhar “em rede” para a questão da política pública da educação.

⁴³⁴ ARAÚJO, Gilson Soares; PASSOS, Guiomar. O. Piauí na ponta do lápis: uma análise das funcionalidades e dos dados referentes às redes públicas de ensino do Estado do Piauí e do Município de Teresina. In: III Simpósio Internacional Sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas, 2020, Teresina. Anais III SINESPP 2020. p. 2572-2583. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/upload/anais/NjE1.pdf?112707>. Acesso em: 21 jan. 2021. p. 2573.

demandas apresentadas e índices de resolutividade de problemas, há a possibilidade de superveniência de processo de fiscalização *ex officio*.

Esse tipo de atuação dos Tribunais de Contas, na esteira do redirecionamento da atuação do controle externo, com inspiração no modelo de *Westminster*, em direção ao monitoramento das políticas públicas e em complemento à mera apreciação da conformidade dos gastos públicos, corrobora a ideia de que há, no “ecossistema” constituído pelas EFS dessa natureza, uma certa permeabilidade à participação popular.

Associado à possibilidade de atuação *ex officio* dessas Cortes e ao seu poder coercitivo (característica própria do já discutido modelo napoleônico), detecta-se, nessa seara, rudimentos da *accountability* diagonal, uma vez que, a despeito de a subsunção ao conceito não ser tão clara como no caso das denúncias formuladas por meio das ouvidorias, vislumbram-se, nesse tipo de atuação, atravessamentos participativos da sociedade civil na função do controle externo realizado por essas instâncias.

Portanto, além da denúncia, constitucionalmente prevista, e da auditoria operacional, ferramenta que permite algum grau de interação com a sociedade civil no controle de políticas públicas, verificam-se na esfera de atuação dos Tribunais de Contas, outras aberturas institucionais que contribuem para a ideia de *accountability* diagonal, manifestando uma tendência democrática desses órgãos, ainda que superficiais ou pouco trabalhadas.

A despeito dos mecanismos acima tratados, previstos na legislação de regência dos órgãos de controle externo, acrescente-se que a liberdade de atuação empregada pelos Tribunais de Contas na fiscalização das atividades estatais, principalmente no que se refere à gestão de políticas públicas, também pode ser vista como importante instrumento de captação da participação do controle social, tornando o órgão verdadeira arena indutora de participação democrática. Esta ideia pode ser mais bem compreendida no âmbito da discussão referente às cautelares expedidas pelos Tribunais de Contas, conforme entendimento de Chadid a respeito do tema:

[...] além da jurisdição *ex officio* exercida pelo Tribunal de Contas na utilização dos instrumentos de fiscalização, diversos outros atores podem contribuir para que as medidas cautelares sejam cada vez mais utilizadas, prevenindo a realização de despesas desnecessárias e tornando eficiente a aplicação dos recursos públicos⁴³⁵.

⁴³⁵ CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3854>. Acesso em: 10 jun. 2021. p. 226.

No rastro desse pensamento, verifica-se que o próprio bloco de legalidade que regulamenta a atuação dos Tribunais de Contas nos traz exemplos de disposições que revelam essa vocação para a *accountability* de caráter social, como no caso do art. 225 do Regimento Interno do TCE-PI, que prevê, na esteira do mesmo título que regulamenta a denúncia, que aquela EFS “fomentará o exercício eficiente e eficaz do controle social”.

Um componente organizacional dos Tribunais de Contas com feições evidentemente democráticas e que colaboram para o impulso do controle social, por meio da educação, são as escolas de gestão e controle ou escolas de contas, instituições consagradas na esteira da determinação constitucional de prestígio das Escolas de Governo, previstas no art. 39, § 2º da Carta Magna.

Legalmente previstas como serviço auxiliares e de apoio, trazem dentre as suas atribuições a prestação de serviços à comunidade, tais como ministrar cursos de formação e aperfeiçoamento profissional a servidores públicos, jurisdicionados e sociedade, além de fomentar no cidadão o espírito democrático de participação nas ações da administração pública.

Quanto à atuação das escolas de contas, ressalte-se que seu papel democrático evidencia-se, para além da qualificação de servidores e jurisdicionados, pela promoção de projetos e atividades que visam desenvolver uma consciência coletiva e individual dos sujeitos como cidadãos ativos, fiscalizando e controlando os gastos públicos, de modo a estabelecer uma parceria estratégica entre controle externo e sociedade⁴³⁶.

Tendo em vista que democracia e cidadania são temas essenciais ao controle social, na sua dialética com as funções dos Tribunais de Contas, percebe-se o mister dialógico das atividades das escolas de contas, já que parte das suas atuações são direcionadas para a sociedade civil, visando a formação de controladores sociais. Além disso, o fomento ao controle social que figura como um de seus principais objetivos institucionais, é muito importante para corrigir as disfuncionalidades socioculturais que prejudicam a plenitude democrática da *accountability* diagonal.

Hodiernamente, portanto, tem-se que os Tribunais de Contas brasileiros são instância de grande importância para se ter um Estado ágil e transparente, sendo possível vislumbrar,

⁴³⁶ SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral. **Escola de Contas e controle social na formação profissional**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1522>. Acesso em: 9 jun. 2021. p. 211-217.

ainda, a possibilidades de intervenção democrática, via controle externo, em dialética com o controle social, na busca da construção de soluções mais plurais a serem adotadas pela Administração Pública, concretizando a chamada *accountability* diagonal.

A denúncia, evidentemente, é o principal e mais efetivo mecanismo de abertura institucional, no âmbito dos Tribunais de Contas, para o controle social, e sua configuração permite enquadrá-la, teoricamente, no modelo conceitual de *accountability* denominada “diagonal”, tendo em vista o seu potencial de promover interação entre controle externo e sociedade civil, com vista a estabelecer pressão sobre a gestão pública em assuntos de caráter administrativos-financeiros.

Não obstante a proeminência desse instituto, o que a primeira vista parece denotar incipiência de canais de *accountability*, tendo em vista suas limitações, ficou claro que o “ecossistema” jurídico que informa a estrutura organizacional dos Tribunais de Contas, bem como a cultura corporativa que ali se desenvolveu desde a redemocratização, perpassando por processos de modernização, oportunizam várias outras formas de empoderamento da sociedade civil, visando o aperfeiçoamento do controle social.

Como afirma Ronaldo Chadid, no final do século XX, e principalmente com a CRFB de 1988, a função fiscalizatória dos Tribunais de Contas deixou de cumprir um papel meramente burocrático e assumiu feições de fiscalização administrativa e social, ao mesmo tempo em que se tornava mais atuante, pedagógica e moderna⁴³⁷. A abertura institucional dos Tribunais de Contas ao controle social, seja diretamente, ou por meios transversais, aqui englobados sob o conceito de *accountability* diagonal, demonstra-se consentâneo com essa tendência contemporânea do controle externo financeiro, revelando uma importante função social desses órgãos.

⁴³⁷ CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3854>. Acesso em: 10 jun. 2021. p. 252.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A *accountability*, palavra essa que não comporta ainda uma tradução para o português, representa uma dimensão essencial da democracia contemporânea, sendo que a pluralidade das formas pelas quais pode se expressar, revela-se como condição imprescindível à manutenção deste regime, principalmente em países que se enquadram no grupo das ditas “novas poliarquias”, representado por Estados que, apenas recentemente, se reconciliaram com esse regime de governo, como é o caso das ex-ditaduras latino-americanas, incluindo o Brasil. As fragilidades dos mecanismos de *accountability* eleitoral (na vertente vertical) são os motivos para que outras formas de exigir responsividade dos governantes adquiram tanto prestígio na atualidade.

Portanto, para que se tenha uma democracia hígida, é necessária uma convivência concertada entre as diversas formas de *accountability* (horizontal, vertical e formas híbridas), de modo a captar com mais precisão as vontades do titular do poder soberano, que é o povo. Por meio de uma leitura da evolução das teorias democráticas, percebeu-se uma evolução das discussões de modo a prestigiar uma maior participação popular nas decisões estatais, o que se refletiu em diversas disposições da CRFB de 1988. Desse movimento emerge a *accountability* de cunho societal, que em termos de controle da administração pública, se desdobra como controle social.

De tudo o que foi visto no decorrer desse trabalho, o que se extrai é que o termo “controle social” é muito amplo, abarcando dentro das suas fronteiras conceituais, formas de atuação bastante distintas, que vão desde a atuação da imprensa, com vistas a apontar irregularidades e atos de corrupção, até o recurso a EFS, por meio da formulação de denúncias, que partem de agentes da sociedade civil. O controle social pode se dar, portanto, como uma forma de manifestação da chamada *accountability* vertical, quando seu intuito é gerar efeitos na opinião pública, sem que se recorra a instâncias do próprio Estado, mas também, pode ser deflagrado por meio de mecanismos de *accountability* diagonal, por meio dos quais a sociedade civil recorre a instâncias do próprio Estado (agências de *accountability* horizontal), que dispõem de força coercitiva (*enforcement*) para exigir responsividade por parte da Administração Pública.

A dinâmica da *accountability* diagonal depende, portanto, no eixo horizontal, de um órgão de controle que tenha competências tanto para exigir informações e explicações quanto

para realizar apurações, expedir cautelares, julgar, recomendar melhorias e aplicar sanções. Para a operacionalização dessa modalidade, portanto, o elemento *enforcement* é imprescindível.

Ressalte-se, ainda, que ter uma expressão que faça a distinção entre os vários mecanismos existentes, no amplo universo de significados englobados sob o gênero “controle social”, é importante para setorizar os conteúdos semânticos e direcionar os estudos. Por isso, esse trabalho se valeu da categoria de *accountability* denominada “diagonal” para discorrer a respeito dos atravessamentos participativos que permitem à sociedade socorrer-se, republicana e democraticamente, aos Tribunais de Contas brasileiros, objetivando correções ou aperfeiçoamentos das decisões tomadas pela administração pública.

O desenho institucional atribuído a essa categoria de EFS pela CRFB de 1988 propiciou esse tipo de *accountability*, pois ampliou as competências dos Tribunais de Contas, aumentando o seu prestígio e permitindo sua atuação em diversas frentes, o que os consagrou como importante *players* contramajoritários da democracia brasileira. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial desempenhada por esses órgãos, em auxílio ao exercício da função legislativa, agora se debruça sobre os critérios da legalidade, legitimidade, economicidade.

Complementando o impulso institucional verificado com o advento da redemocratização e com a promulgação de uma nova Constituição Federal, a legislação infraconstitucional também conferiu competências a esses órgãos, como no caso das previsões da LRF e das leis de licitações e contratos públicos, o que, somado ao reconhecimento de atribuições e poderes implícitos, por parte do STF, garantiu a robustez organizacional necessária para que passassem a figurar como standard da *accountability* no país.

Além disso, o próprio percurso histórico, seguido por essas instituições após a redemocratização (e inserido em um contexto mais amplo de renovação gerencial do Estado), revela um esforço em direção à modernização dos seus trabalhos e a adequação a parâmetros internacionais de auditoria, o que proporcionou um incremento da sua cultura corporativa, de modo a torná-los mais sensíveis e permeáveis às demandas sociais, sobretudo no que tange ao controle de políticas públicas.

Apesar de não ser o único indício que revela a vocação desses órgãos para as transversalidades participativas que interajam com a sociedade civil, a denúncia, no âmbito das Cortes de Contas nacionais, enquanto manifestação específica do direito de petição,

evidentemente é a ferramenta que melhor se adequa ao conceito de *accountability* diagonal, que tem sua juridicidade informada pelo direito à boa administração pública, pelos princípios da transparência e eficiência, e pelo próprio regime jurídico-administrativo ao qual a Administração pública se sujeita.

Todos os elementos básicos do conceito de *accountability* diagonal se verificam na denúncia do art. 74, § 2º da CRFB: um Tribunal de Contas no papel de agência de *accountability* horizontal detentora de capacidade de *enforcement*; a possibilidade, atribuída a indivíduos ou segmentos organizados da sociedade, de formulação de demandas a esses órgãos; a operacionalização, por meio da instauração de procedimento, visando a responsabilização de órgãos e agentes públicos ou a retificação de opções administrativas.

Além da denúncia, e pertinente ao supracitado movimento de modernização e adequação a parâmetros internacionais de auditoria, que inclui a adoção de técnicas de controle de políticas públicas, outras variáveis participativas foram identificadas no âmbito de atuação dos Tribunais de Contas. Foram selecionados como amostras desses fenômenos as disposições em documentos oficiais que prestigiam técnicas de auditoria operacional em políticas públicas, que sugerem a participação da sociedade na formulação de suas conclusões. Ainda nessa vertente, também se verificou o uso de tecnologias de informação e comunicação como ferramentas de indução da participação popular, via controle externo, no gerenciamento de políticas públicas.

Outro elemento institucional que se tornou uma tradição na estrutura das Cortes de Contas nacionais, e que tem como umas de suas missões corporativas o fomento ao controle social, são as escolas de gestão e controle (ou escolas de contas), que ao fomentar, por meio da educação voltada para a cidadania, a cultura da participação popular, também contribuem para o fortalecimento das práticas diagonais de controle.

Os Tribunais de Contas ainda apresentam vários problemas, inclusive relacionados a disfuncionalidades do controle e à falta de transparência e objetividade na nomeação de membros, muitas vezes, eivadas de interesses políticos. A própria noção de *accountability* diagonal, por si, é incompleta, do ponto de vista democrático, tendo em vista que beneficia minorias “barulhentas”, com maior capacidade de organização, nem sempre servindo a parcelas consideráveis da sociedade, que geralmente são sub-representadas na defesa de seus interesses. O instituto da denúncia, sob a alçada dessas EFS, também se mostra bem

rudimentar no quesito interação, ao resignar os denunciantes, muitas vezes, ao papel de meros provedores de informações, limitando a dialogicidade latente.

A despeito de inconsistências e adversidades observadas, percebe-se uma vocação institucional à receptividade do controle social, principalmente na sua acepção diagonal. A CRFB de 1988 deu a entonação institucional inicial nesse sentido e, a partir daí, a cultura organizacional dos Tribunais de Contas, ainda que de forma bastante primária, foi se desenvolvendo no sentido de recepcionar as demandas da sociedade na busca da concretização do interesse comum.

A *accountability* pública é, inquestionavelmente, um importante fator de legitimidade da atuação estatal, e a pluralidade de formas pelas quais pode ser exigida, revela-se imprescindível para que se alcance a plenitude da cidadania. Nesse cenário, prestigiar a *accountability* diagonal como complemento das modalidades vertical e horizontal significa valorizar a diversidade de canais de interação entre sociedade civil e Estado, ainda que essa dialética seja intermedida pelo controle externo da Administração Pública.

Fundamentando-se nessas observações, reconhece-se os Tribunais de Contas brasileiros como potenciais arenas de dialogicidade nesse sentido, pois há ali um evidente, ainda que preambular, compromisso institucional com o princípio participativo, sendo a *accountability* diagonal uma importante função social por eles desempenhada, ao propiciar um incremento das possibilidades de sanção e de prevenção da sociedade em relação a desvios no exercício da atividade administrativa do Estado.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ACADEMIA BRASILEIRA DE LETRAS - ABL. **Vocabulário ortográfico da língua portuguesa**. 6. ed. Rio de Janeiro: Academia Brasileira de Letras. Disponível em: <https://www.academia.org.br/nossa-lingua/busca-no-vocabulario>. Acesso em: 18 fev. 2022.
- ACKERMAN, Bruce. **A nova separação dos poderes**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2009.
- ALCÂNTARA, Pedro Henrique G. de. **Outras formas de entender a democracia: as teorias da participação e da deliberação**. Jundiaí: Paco Editorial, 2019.
- ARANTES, Rogério Bastos; ABRUCIO, Fernando Luiz; TEIXEIRA, Marco Antonio Carvalho. A imagem dos tribunais de contas subnacionais, **Revista do Serviço Público - RSP**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 57–83, jan. 2005. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/1338>. Acesso em: 13 out. 2022.
- ARAÚJO, Gilson. Soares; PASSOS, Guiomar. O. Piauí na ponta do lápis: uma análise das funcionalidades e dos dados referentes às redes públicas de ensino do Estado do Piauí e do Município de Teresina. *In: III Simpósio Internacional Sobre Estado, Sociedade e Políticas Públicas, 2020, Teresina. Anais III SINESPP 2020*. p. 2572-2583. Disponível em: <https://sinespp.ufpi.br/upload/anais/NjE1.pdf?112707>. Acesso em: 21 jan. 2021.
- BALDO, Rafael Antonio. Fiscalização e controle do estado. *In: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Controle da administração pública no Brasil*. São Paulo: Blucher, 2022. p. 32-48. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022.
- BARBOSA, Ruy. **Relatório do Ministro da Fazenda**. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1891. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/222318>. Acesso em: 14 jan. 2022.
- BARROS, Laura Mendes Amando de, **Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas**, São Paulo: Quartier Latim, 2019.
- BARROSO, Luís Roberto. **A judicialização da vida e o papel do Supremo Tribunal Federal**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1517/1572>. Acesso em: 16 jul. 2022.
- BEHN, Robert D.. O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 49, n. 4, p. 05–45, out./dez. 1998. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/1560/1/1998%20Vol.49%2cn.4%20Behn.pdf>. Acesso em: 10 fev. 2022.
- BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014.

BITENCOURT, Caroline Müller; RECK, Janriê Rodrigues. Os desafios do acesso à informação e o controle social no estado pós-democrático: normalidade ou exceção?. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, Florianópolis, v. 43, n. 84, p. 183–208, 2020. DOI: 10.5007/2177-7055.2020v43n84p183. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/2177-7055.2020v43n84p183>. Acesso em: 17 jun. 2021.

BITTAR, Eduardo Carlos Bianca. O direito na pós-modernidade. **Seqüência: Estudos Jurídicos e Políticos**, v. 29, n. 57, p. 131–152, 2010. Disponível em: <http://www.periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/14951> . Acesso em: 02 ago. 2021.

BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. **Revista do Tribunal de Contas da União**, v. n° 105, p. 60–76, jul./set. 2005.

BOBBIO, Norberto. **A teoria das formas de governo na história do pensamento político**. São Paulo: Edipro, 2017.

BORBA, Dualyson de Abreu; COSTA, Jessika Caroline de Souza. Democracia digital: o papel dos Tribunais de Contas na era da informação. *In*: INSTITUTO RUI BARBOSA (Coord.). **Os Tribunais de Contas e o mundo em transformação**: anais do II Congresso Internacional dos Tribunais de Contas (II CITC): João Pessoa-PB, 9 a 12 de novembro de 2021. Belo Horizonte: Fórum, 2022. p. 111-132.. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4385>. Acesso em: 15 out. 2022.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 2021, de 1º de abril de 2021**. Lei de licitações e contratos administrativos. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 12 mar. 2022.

BRITTO, Carlos Ayres. O regime constitucional dos Tribunais de Contas. **Fórum Administrativa - FA**, Belo Horizonte, v. 5, n. 47, 2005. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/124/398/14123>. Acesso em: 17 jun. 2021.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, 1990, p. 30–50. Disponível em: <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049/8182>. Acesso em: 17 jun. 2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Curitiba: Almedina, 2003.

CASTELLS, Manuel. A sociedade em rede: do conhecimento à política. *In*: CASTELLS, Manuel; CARDOSO, Gustavo (org.). **A Sociedade em rede: do conhecimento à ação política: conferência promovida pelo Presidente da República ; 4 e 5 Março de 2005 ; Centro Cultural de Belém.** Lisboa: Casa da Moeda: Imprensa Nacional - Casa da Moeda, 2006. p. 17-30. Disponível em:

https://www.researchgate.net/publication/301788806_A_Sociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Acao_Politica. Acesso em: 2 ago. 2021.

CASTIGLIONE, Dario. Accountability. *In*: BEVIR, Mark (ed.). **Encyclopedia of governance.** Thousand Oaks: Sage Publications, 2007. Edição Kindle.

CENEVIVA, Ricardo. Accountability - novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. *in*: **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, São Paulo: [s.n.], 2006, p. 1–17. Disponível em: <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/ENAPG118.pdf>. Acesso em: 26 jul. 2021.

CHAMOUN, Rodrigo Flávio Freire Farias. Os tribunais de contas na era da governança pública: focos, princípios e ciclos estratégicos do controle externo. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Org.). **Tribunal de contas do século XXI.** Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 313-336. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3995>. Acesso em: 9 jun. 2021.

CHADID, Ronaldo. **A função social do tribunal de contas no Brasil.** Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3854>. Acesso em: 10 jun. 2021.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. **Temas de Direito Constitucional.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

CORREIA, Jorge Alves. Formas de participação administrativa no direito português. **Revista Brasileira de Direito Público**, v. 17, n. 67, p. 81–107, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/129/41884/91055?searchpage=1&keywords=formas%20participa%C3%A7%C3%A3o%20administrativa%20direito%20portugu%C3%AAs>. Acesso em: 26 fev. 2022.

CORREIA, José Manuel Sérvulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 16, n. 63, p. 45–66, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022.

COUTINHO, Doris de Miranda. **O ovo da serpente: as razões que levaram a corrupção a se alastrar pelo Brasil. A frustração dos órgãos de controle no combate aos malfeitos. A relevância do papel do cidadão na fiscalização dos gastos dos governantes para se consolidar uma nova ética pública.** 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

COUTINHO, Doris de Miranda; SANTOS, Aline Sueli de Salles. O papel do tribunal de contas frente à accountability. **A&C - Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 72, p. 209–233, 2018. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/periodico/123/21662/68023?searchpage=1&keywords=ciclo%20accountability>. Acesso em: 20 set. 2022.

DAHL, Robert Alan. **A democracia e seus críticos**. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.
DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A nova razão do mundo: ensaio sobre a sociedade neoliberal**. São Paulo: Boitempo, 2016.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **Comum: ensaio sobre a revolução no século XXI**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DENHARDT, Janet V.; DENHARDT, Robert B.. **The New Public Service: serving, not steering**. 4. ed. Nova York: Routledge, 2015. DOI: 10.4324/9781315709765. Disponível em: <https://www.taylorfrancis.com/books/9781317486923>. Acesso em: 17 fev. 2022.

DENHARDT, Robert B.; DENHARDT, Janet V.. The New Public Service: Serving Rather than Steering. **Public Administration Review**, Hoboken, v. 60, n. 6, p. 549–559, nov./dez. 2000. DOI: 10.1111/0033-3352.00117. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/0033-3352.00117>. Acesso em: 17 fev. 2022.

DENYS, Debora Vasti da Silva do Bomfim. **Manual de processo administrativo disciplinar**, 2 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3868/3987/22617>. Acesso em: 22 jun. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 33. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

DISTRITO FEDERAL. **Lei Complementar nº 01, de 09 de maio de 1994**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Distrito Federal. Disponível em: [http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Lei_Complementar_1_09_05_1994.html](http://www2.tc.df.gov.br/sinj/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Login.aspx?cd=1&redirecionar=/sinjcadastro/Norma/51831/Lei_Complementar_1_09_05_1994.html). Acesso em: 1 abr. 2022.

DUBNICK, MelvIn: Accountability as a cultural keyword. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 851-1290.

DUBNICK, MelvIn: Clarifying accountability: an ethical theory framework. *In*: SAMPFORD, Charles; PRESTON, Noel (ed.). **Public sector ethics: finding and**

implementing values. Londres, Nova York, Sidney: Taylor & Francis, 1998. Disponível em: <https://www.pdfdrive.com/public-sector-ethics-finding-and-implementing-values-routledge-studies-in-governance-and-public-policy-1-d184447264.html>. Acesso em: 19 fev. 2022.

ELSTER, Jon. O mercado e o fórum: três variações na teoria política. In: WERLE, Denilson Luis; MELO, Rúrion Soares (org.). **Democracia Deliberativa**. São Paulo: Singular, Esfera pública, 2007, p. 223-251.

ELSTER, Jon. Accountability in athenian politics. In: PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan Carol; MANIN, Bernard (ed.). **Democracy, accountability, and representation**. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1999. Edição Kindle, p. 253-278.

FELIPE, Renato Ribeiro. **Novos Meios de Controle da Administração Pública: controle social e das políticas públicas**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/3910>. Acesso em: 9 jun. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e accountability no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (Orgs.). **Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas**. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 355-381. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/3247/1/livro_Burocracia%20e%20pol%C3%ADticas%20p%C3%ABlicas%20no%20Brasil%20-%20interse%C3%A7%C3%B5es%20anal%C3%ADticas.pdf. Acesso em: 20 mar. 2022.

FREITAS, Juarez, **Direito fundamental à boa administração pública**, 3^a. São Paulo: Malheiros Editora, 2014.

FREITAS, Juarez. **Sustentabilidade: direito ao futuro**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1311>. Acesso em: 16 jul. 2021.

FUKUYAMA, Francis. **As origens da ordem política: dos tempos pré-humanos até a revolução francesa**. Rio de Janeiro: Rocco Digital, 2013. Edição kindle,

FURTADO, José Ribamar Caldas. **Direito financeiro**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2021. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1139/4468?tab=edicoes>. Acesso em: 2 set. 2022.

GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. **Public Management Review**, [s. l.], v. 3, n. 3, p. 363–383, 2001. DOI: 10.1080/14616670110051957. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616670110051957>. Acesso em: 28 jul. 2021.

HEINEN, Juliano. **Comentários à lei de acesso à informação**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1188>. Acesso em: 3 nov. 2022.

HELD, Divd. **Models of democracy**. 3^a. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006.

INTERNATIONAL BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT / THE WORLD BANK. **World Development Report 2021**. WASHINGTON DC, [s.n.], 2021. Disponível em: <https://wdr2021.worldbank.org/the-report/>. Acesso em: 07 mar. 2022.

INSTITUTO DE TECNOLOGIA SOCIAL. **Caderno de Debate: Tecnologia Social no Brasil**. São Paulo: Editora Raiz, 2004. Disponível em: <https://irp.cdn-website.com/c8d521c7/files/uploaded/CADERNO%20DEBATE.pdf>. Acesso em: 13 nov. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **Declaração de Lima sobre diretrizes para preceitos de auditoria (1977)**. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/biblioteca-digital/declaracao-de-lima.htm>. Acesso em: 15 out. 2022.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (INTOSAI). **ISSAI 300: Princípios fundamentais de auditoria operacional**. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/22/04/0B/3A/C1DEF610F5680BF6F18818A8/ISSAI_300_principios_fundamentais_auditoria_operacional.pdf. Acesso em: 17 out. 2022.

INSTITUTO RUI BARBOSA – IRB. **Normas Brasileiras de Auditoria do Setor Público (NBASP)**. Belo Horizonte, IRB, 2017. Disponível em: <https://irbcontas.org.br/wp-content/uploads/2020/04/irb-nbasp-nivel2.pdf>. Acesso em: 18 jun. 2021.

JORDÃO, Eduardo. **Estudos antirromânticos sobre controle da administração pública**. São Paulo: JusPodivm, 2022.

KANIA, Cláudio Augusto. Natureza jurídica dos tribunais de contas. *In*: MOUTINHO, Donato Volkens; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 151-172. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022.

KELSEN, Hans. **A democracia**. São Paulo: Martins Fontes, 2000.

LAVALLE, Adrian Gurza; VERA, Ernesto Isunza. A trama da crítica democrática: da participação à representação e à accountability, **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, São Paulo, n. 84, p. 95–139, 2011. DOI: 10.1590/S0102-64452011000300005. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452011000300005&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 fev. 2022.

LIMA, Artur Carnaúba Guerra Sangreman. A participação popular como mecanismo de legitimidade das decisões estatais. *In*: CARVALHO, Fábio Lins de Lessa (coord.). **Direito administrativo transformador**. Curitiba: Juruá, 2017.

LIMA, Edilberto Carlos Pontes; DINIZ, Gleison Mendonça. O Tribunal de Contas no século XXI: desafios e perspectivas. *In*: LIMA, Edilberto Carlos Pontes (Org.). **Tribunal de contas do século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2020.

LIMA, Luiz Henrique. **Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas**. 9. ed. São Paulo: Método, 2021.

LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. **Administração Pública dialógica**. Curitiba: Juruá, 2013.

LÜHRMANN, Anna; MARQUARDT, Kyle L.; MECHKOVA, Valeriya. Constraining Governments: New Indices of Vertical, Horizontal, and Diagonal Accountability. **American Political Science Review**, v. 114, n. 3, p. 811–820, ago. 2020. DOI:

10.1017/S0003055420000222. Disponível em:
https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055420000222/type/journal_article.
 Acesso em: 18 jun. 2021.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **Os Artigos federalistas, 1787 - 1788**: edição integral. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1993.

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. p. 3-33. Disponível em:
<https://rb.gy/jmh6pm>. Acesso em: 20 ago. 2022.

MALAFAIA, Fernando César Benevenuto. **Controle social e controle externo podem interagir?** : avaliação as práticas do TCE-TO no estímulo à participação cidadã. 2011. 112 f. Dissertação (Mestrado em administração pública) - Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2011. Disponível em:
<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/10184/1422898.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 11 nov. 2022.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejy. Social accountability an introduction to the concept and emerging practice. **The World Bank Working Social development Papers: participation and civic engajement**, n. 76, 2004.

MEDAUAR, Odete. **Controle da Administração Pública**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4093/4271/27953>. Acesso em: 23 ago. 2022.

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. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745–775, maio/jun. 2013. DOI: 10.1590/S0034-76122013000300010. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122013000300010&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 24 jul. 2021.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MENEZES, Monique. O tribunal de contas da união, controle horizontal de agências reguladoras e impacto sobre usuários dos serviços. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 43, p. 107–125, out. 2012. DOI: 10.1590/S0104-44782012000300006. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 15 dez. 2021.

MICHENER, Gregory; CONTRERAS, Evelyn; NISKIER, Irene. Da opacidade à transparência? avaliando a lei de acesso à informação no Brasil cinco anos depois. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 52, n. 4, p. 610–629, jul./ago. 2018. DOI: 10.1590/0034-761220170289. Disponível em:
http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122018000400610&lng=en&tlng=en. Acesso em: 2 abr. 2022.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. **BIB - Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais**, v. 59, p. 5–42, 2005.

MILESKI, Helio Saul. **O controle da gestão pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1302>. Acesso em: 12 jun. 2021.

MONACO, Isabella Remaili. Fiscalização administrativa, legislativa e judiciária. *In*: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 49-62.

Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **O Direito Administrativo no século XXI**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1731/1798>. Acesso em: 09 jun. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Novas Mutações Juspolíticas**: em memória de Eduardo García de Enterría, jurista de dois mundos. Belo Horizonte: Fórum, 2016. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1313>. Acesso em: 25 jun. 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Quatro paradigmas do direito administrativo pós-moderno**: Legitimidade - finalidade - eficiência - resultados. Belo Horizonte: Fórum, 2008. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1452/1506>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MORENO, Erika; CRISP, Brian F.; SHUGART, Matthew S.. The accountability deficit in latin america. *In*: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Orgs.). **Democratic accountability in Latin America**. Oxford ; New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-131. Disponível em: encurtador.com.br/ahW03. Acesso em: 20 ago. 2022.

MOTA, Ana Carolina Yoshida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil**: os cidadãos e seus meios institucionais de controle dos representantes. Tese (Doutorado em Ciência Política) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2006. DOI: DOI 10.11606/T.8.2007.tde-25052007-141025. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-25052007-141025/>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MOURÃO, Licurgo; SHERMAM, Ariane; SERRA, Rita Chió, **Tribunal de Contas democrático**, Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em:

<https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1691>. Acesso em: 23 jun. 2021.

MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MOUTINHO, Donato Volker. Competências e funções dos tribunais de contas. *In*: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controle-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022.

NASCIMENTO, Leandro Maciel do. Modelos de controle externo: Tribunais de contas, controladorias-gerais e auditorias colegiadas. *In*: MOUTINHO, Donato Volkers; CONTI, José Maurício; NASCIMENTO, Leandro Maciel do. **Controle da administração pública no Brasil**. São Paulo: Blucher, 2022. p. 129-152. Disponível em: <https://www.blucher.com.br/controlre-da-administracao-publica-no-brasil>. Acesso em: 12 ago. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**, n. 44, p. 27–54, 1998. Disponível em: <https://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>. Acesso em: 6 jan. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. **Dissonâncias: críticas democráticas á democracia**. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

OLIVEIRA, Antonio Fábio da Silva. Accountability na sociedade em rede: o controle social e a luta por uma boa administração pública. *in*: GOUVEIA, Homero Chiaraba; CINTRA, Paula Lobo (Orgs.). **Direitos na sociedade em rede**. São Paulo: Max Limonad, 2022.

OLIVEIRA, Regis Fernandes de. **Curso de direito financeiro**. 9. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4464/4677>. Acesso em: 2 set. 2022.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS - ONU. 2015. **Transformando nosso mundo: a agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável**. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/pos2015/agenda2030/>. Acesso em: 4 de mar. de 2022.

PARANÁ. **Lei complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/1/pdf/00363861.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. **Government accountability and legislative oversight**. New York: Routledge, 2014. Edição Kindle,
PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. Uma nova gestão para um novo Estado. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 52, n. 1, p. 5–24, jan./mar. 2001. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/298>. Acesso em: 9 de jan. de 2022.

PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PESSOA, Robertônio. **Direito administrativo e democracia**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2020.

PIAUI. **Lei nº 5.888, de 19 de agosto de 2009**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Piauí. Disponível em: <https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2021/07/LOTCE.-atualizada-2021.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português?. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343–1368, nov./dez. 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000600006.

Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-76122009000600006&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 3. Jul. 2021.

PRZEWORSKI, Adam. **Crise da democracia**, Rio de Janeiro: Zahar, 2020.

RIO DE JANEIRO (RJ). **Lei nº 289, de 25 de novembro de 1981**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Município do Rio de Janeiro. Disponível em:

<http://www.tcm.rj.gov.br/Noticias/Informa/L289c.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

ROCHA, Arlindo Carvalho. Accountability na administração pública: modelos teóricos e abordagens. **Contabilidade Gestão e Governança**, Brasília, v. 14, n. 2, p. 82–97, mai./ago. 2011. Disponível em: <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/314>. Acesso em: 15 fev. 2022.

ROCHA, Diones Gomes da; ZUCCOLOTTO, Robson. A Modernização dos Tribunais de Contas do Brasil: Avaliação da implantação do PROMOEX nos Tribunais de Contas subnacionais. **Enfoque: Reflexão Contábil**, Maringá, v. 36, n. 3, p. 70–88, 2017. DOI: 10.4025/enfoque.v36i3.32160. Disponível em:

<http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/Enfoque/article/view/32160>. Acesso em: 18 jun. 2021.

ROSANVALLON, Pierre. Réinventer la démocratie? **Le Monde**, Paris, 29 abr. 2009.

Disponível em: [https://www.college-de-france.fr/media/pierre-](https://www.college-de-france.fr/media/pierre-rosanvallon/UPL52339_Reinventer_la_democratie_Version_II.pdf)

[rosanvallon/UPL52339_Reinventer_la_democratie_Version_II.pdf](https://www.college-de-france.fr/media/pierre-rosanvallon/UPL52339_Reinventer_la_democratie_Version_II.pdf); Acesso em: 24 mai. 2022.

ROSANVALLON, Pierre. **Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust**. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Edição Kindle.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou princípios de direito político**, 1^a. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Edição Kindle.

SALM, José Francisco; MENEGASSO, Maria Ester. Os modelos de administração pública como estratégias complementares para a coprodução do bem público. **Revista de Ciências da Administração**, Florianópolis, v. 11, n. 25, p. 97–120, set./dez. 2009. DOI: 10.5007/2175-8077.2009v11n25p83. Disponível em:

<https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2009v11n25p83>. Acesso em: 15 fev. 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa; AVRITZER, Leonardo. Introdução: para ampliar o cânone democrático. In: SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). **Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002, p. 39-82.

SANTOS, Milton. **Por uma outra globalização: do pensamento único à consciência universal**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2001.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga de responsabilização dos agentes públicos**. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SÃO PAULO (ESTADO). **Lei Complementar nº 709, de 14 de janeiro de 1993**. Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Disponível em:

<https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei.complementar/1993/lei.complementar-709-14.01.1993.html>. Acesso em: 1 abr. 2022.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. *In*: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. **The self-restraining state: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999.

SEN, Amartya, Democracy as a Universal Value, **Journal of Democracy**, p. 3–17, 1999. Disponível em: <http://homes.ieu.edu.tr/~ibagdadi/INT230/Amartya%20Sen%20-%20Democracy%20as%20a%20Universal%20Value.pdf>. Acesso em: 19 fev. 2022.

SILVA, Flávia de Araújo e; MÁRIO, Poueri do Carmo. Análise do programa de modernização do controle externo brasileiro: o Promoex nos Tribunais de Contas. **Sociedade, Contabilidade e Gestão**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 79-93, 2018. DOI: 10.21446/scg_ufrj.v13i2.13852. Disponível em: <https://revistas.ufrj.br/index.php/scg/article/view/13852>. Acesso em: 13 out. 2022.

SILVA FILHO, João Antonio da. **Tribunais de Contas no estado democrático e os desafios do controle externo**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal Accountability in Latin America. **Journal of Democracy**, Baltimore, v. 11, n. 4, p. 147–158, out. 2000. DOI: 10.1353/jod.2000.0087. Disponível em: http://muse.jhu.edu/content/crossref/journals/journal_of_democracy/v011/11.4smulovitz.html. Acesso em: 13 jul. 2021.

SOUZA, Luciano Brandão Alves de. A Constituição de 1988 e o Tribunal de Contas da União. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 175, p. 36–46. DOI: 10.12660/rda.v175.1989.46050. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/46050>. Acesso em: 10. out. 2022.

SOUZA, Patrícia Verônica Nunes Carvalho Sobral. **Escola de Contas e controle social na formação profissional**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1522>. Acesso em: 9 jun. 2021. p. 211-217.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. **Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional**. Rio de Janeiro : São Paulo: Eduerj; Editora Contracorrente, 2020.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo: o novo olhar da LINDB**. Belo Horizonte: Fórum, 2022. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/4378/4577>. Acesso em: 2 abr. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. A legitimidade democrática e o tribunal de contas. **Revista De Direito Administrativo**, Rio de Janeiro, v. 194, p. 31–45, out./dez. 1993. DOI: <https://doi.org/10.12660/rda.v194.1993.45894>. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rda/article/view/45894>. Acesso em: 08 nov. 2022.

TORRES, Ricardo Lobo. **Tratado de direito constitucional financeiro e tributário**. 3^a. Rio de Janeiro: Renovar, 2008.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (Brasil), SECRETARIA-GERAL DE CONTROLE EXTERNO (SEGECEX). **Manual de auditoria operacional / Tribunal de Contas da União**, 4. ed. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 08 jul. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PIAUÍ. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Piauí**. Disponível em: https://www.tce.pi.gov.br/wp-content/uploads/2022/03/REGIMENTO_INTERNO-atualizado-ate-22-03-2022-.pdf. Acesso em: 1 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE GOIÁS. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Goiás**. Disponível em: <https://gnoi.tce.go.gov.br/atoNormativo/Publicado/9544?compilado=True>. Acesso em: 1 abr. 2022.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais**. Disponível em: <https://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/DownloadPDF/978636>.
UN. United Nations. General Assembly Resolution A/RES/70/1. **Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development**. 2015. Disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_RES_70_1_E.pdf. Acesso em 04 mar. 2022.

VIANA, Ismar. **Fundamentos do processo de controle externo: uma interpretação sistematizada do texto constitucional aplicada à processualização das competências dos tribunais de contas**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

WARDE, Walfrido; SIMÃO, Valdir Moysés. **Leniência: elementos do direito da conformidade**. São Paulo: Contracorrente, 2019.

WARREN, Mark E. Accountability and democracy. *In*: BOVENS, Mark; GOODIN, Robert E.; SCHILLEMANS, Thomas (ed.). **The Oxford Handbook of Public Accountability**. Oxford: Oxford University Press, 2014. Edição Kindle, posições 1341-1799.

WILLEMANN, Marianna Montebello. **Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.