



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO**

HELENIVALDO PINHEIRO DE FREITAS

***ACCOUNTABILITY*: EFICIENTE FERRAMENTA DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

CAMPINA GRANDE – PB

2019

HELENIVALDO PINHEIRO DE FREITAS

ACCOUNTABILITY: EFICIENTE FERRAMENTA DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Departamento de Direito Público, do Centro de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB), como requisito parcial à obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Público

Orientador: Prof. Me. Francisco Leite Duarte

CAMPINA GRANDE – PB

2019

É expressamente proibido a comercialização deste documento, tanto na forma impressa como eletrônica. Sua reprodução total ou parcial é permitida exclusivamente para fins acadêmicos e científicos, desde que na reprodução figure a identificação do autor, título, instituição e ano do trabalho.

F866a Freitas, Helenivaldo Pinheiro de.
Accountability [manuscrito] : eficiente ferramenta de controle da administração pública / Helenivaldo Pinheiro de Freitas. - 2019.
17 p.
Digitado.
Trabalho de Conclusão de Curso (Graduação em Direito) - Universidade Estadual da Paraíba, Centro de Ciências Jurídicas, 2019.
"Orientação : Prof. Dr. Francisco Leite Duarte , Coordenação do Curso de Direito - CCJ."
1. Accountability. 2. Administração Pública. 3. Direito Público. 4. Controle Social. 5. Conselhos de Políticas Públicas.
I. Título

21. ed. CDD 342.06

HELENIVALDO PINHEIRO DE FREITAS

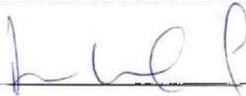
ACCOUNTABILITY: EFICIENTE FERRAMENTA DE CONTROLE DA
ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao Departamento de Direito Público, do Centro
de Ciências Jurídicas da Universidade Estadual
da Paraíba (UEPB), como requisito parcial à
obtenção do título de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Público.

Aprovado em: 17/06/2019.

BANCA EXAMINADORA



Prof. Me. Francisco Duarte Leite (Orientador)
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)



Prof. Dr. José Marciano Monteiro
Universidade Federal de Campina Grande (UFCG)



Prof. Esp. Laplace Guees Alcoforado de Carvalho
Universidade Estadual da Paraíba (UEPB)

SUMÁRIO

| | | |
|------------|--|-----------|
| 1 | INTRODUÇÃO | 5 |
| 2 | ACCOUNTABILITY | 6 |
| 3 | A ACCOUNTABILITY COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE | 8 |
| 4 | CONTROLES EXTERNO E INTERNO | 9 |
| 4.1 | Controle externo | 10 |
| 4.2 | Controle interno | 11 |
| 5 | ACCOUNTABILITY COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL | 13 |
| 5.1 | Ação Popular | 13 |
| 5.1 | O Mandato de Segurança Coletivo e Individual | 13 |
| 5.3 | Audiências Públicas | 14 |
| 5.4 | Conselhos de Políticas Públicas | 14 |
| 6 | CONSIDERAÇÕES FINAIS | 16 |
| | REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS | 17 |

ACCOUNTABILITY: EFICIENTE FERRAMENTA DE CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Helenivaldo Pinheiro de Freitas¹

RESUMO

A *accountability* é ferramenta de controle da Administração Pública e garantia de um Estado Democrático de Direito. A *accountability* associa-se à premissa de controle, eficiência e de responsabilização de indivíduos e organizações na Administração Pública, importando assim em um conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usados pelos atores interessados em garantir um nível e um tipo desejados de desempenho dos serviços públicos. Para tanto, pergunta-se: quais os mecanismos que a sociedade brasileira dispõe para exercer o controle da Administração Pública? Quais os mecanismos que a legislação disponibiliza à sociedade para viabilizar o controle e a participação da sociedade na Administração Pública. A ideia de *accountability* na Administração Pública é a de que o bom resultado das políticas públicas, em um governo democrático, é consequência de decisões políticas voltadas para o cidadão e de ações que facilitem o monitoramento, o controle e a participação popular sobre qual política pública deve ser implantada, combinada a sua boa implementação, e posterior condução de forma correta, eficiente, transparente e participativa. Logo, é mister identificar e expor os preceitos de *accountability* para o aperfeiçoamento e controle da administração, fazendo uso de bibliografias e documentos que abordam o tema

Palavras-chave: *Accountability*, Controle, Participação, Democracia.

ABSTRACT

Accountability is tool of control of the Public Administration and guarantee of a Democratic State of Right. Accountability associates it the premise of control, efficiency and of accountability of individuals and organizations in public administration, thus importing a set of approaches, mechanisms and practices used by actors interested in ensuring a desired level and type of performance of public services. The idea of accountability in the Public Administration is of that the good result of the public policies, in a democratic government, is consequence of political decisions directed to the citizen and of actions that facilitate the monitoring, control and popular participation on which public politic must be implemented, combined its good implementation, and subsequent conduction of correct, efficient, transparent and participatory manner.

Keywords: Accountability, Control, Participation. Democracy.

¹ Bacharelado em Direito pela Universidade Estadual da Paraíba – UEPB.
Email: helenivaldo10@hotmail.com

1 INTRODUÇÃO

O mundo passa por profundas transformações políticas, econômicas e culturais, o que leva a reflexão sobre o papel do Estado e sua atuação junto à sociedade na contemporaneidade, marcado por uma acentuada relativização dos valores mais caros para a humanidade.

No atual cenário brasileiro, percebe-se a necessidade de controle e eficiência na alocação de recursos públicos, tendo como parâmetros os princípios Constitucionais. A Administração Pública deve estar voltada para o controle de resultados, pois é de consenso que o cidadão, que paga seus tributos, espera que o Estado cumpra o seu papel primordial de provedor de serviços públicos de forma justa e eficiente.

No entanto, observa-se que muitos gestores públicos não aplicam adequadamente os tributos arrecadados, deixando de fornecer serviços básicos, como também não atuam como provedor de informações. Dessa forma, torna-se imprescindível a formação de cidadãos mais conscientes do papel do Estado e, principalmente, seu papel na sociedade, podendo, dessa forma, influenciar no processo de identificação de necessidades, na canalização de demandas sociais e na cobrança de eficiência no desempenho dos serviços públicos.

Com efeito, o controle e a melhoria dos gastos públicos tem sido nos últimos tempos o grande dilema da sociedade moderna, em especial da brasileira. Desde a redemocratização do Brasil, em meados dos anos 80, e com a promulgação da Constituição Cidadã de 1988, tem-se visto uma crescente preocupação da sociedade na formulação, no direcionamento e no controle das políticas públicas.

Nota-se, portanto, a necessidade de adoção pelos entes estatais de ferramentas como a *accountability*, como forma de facilitar a gestão, o controle, transparência e a participação social na aplicação dos recursos públicos.

A discussão sobre a gestão transparente e a participação da sociedade na fiscalização e nas alocações de recursos públicos tem como pressuposto o Estado Democrático de Direito e o exercício pleno da cidadania.

Acredita-se, dessa forma, que a *accountability* e o aperfeiçoamento das práticas administrativas caminhem juntos. Ela deve ser compreendida como uma ferramenta da democracia, pois quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. A *accountability* tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação e representatividade.

O desenvolvimento da consciência cidadã é condição essencial para uma democracia participativa, tendo o cidadão como foco da ação pública. O processo institucional de diferenciação e de complementaridade de funções entre Estado, mercado e sociedade civil organizada é um processo essencialmente político, que tem reflexo nas competências constitucionais, nos grandes objetivos de governos legitimados pelas urnas e nas demandas identificadas pelo sistema político e pela burocracia governamental.

A inevitável necessidade do desenvolvimento de estruturas burocráticas pelo Estado para o atendimento de suas responsabilidades, traz consigo a necessidade de ferramentas que possibilitem a proteção dos direitos dos cidadãos contra os usos (e abusos) do poder pelo governo, ou qualquer indivíduo investido em função pública.

Para que possa haver uma participação efetiva da sociedade na Administração Pública é necessário que o Estado viabilize mecanismos que facilitem essa participação. Os questionamentos a seguir são pertinentes para que se possa responder a problemática da pesquisa: quais os mecanismos que a sociedade brasileira dispõe para exercer o controle da Administração Pública? Quais os mecanismos que a legislação disponibiliza à sociedade para viabilizar o controle e a participação da sociedade na Administração Pública? Qual a importância da participação do cidadão nas decisões e no direcionamento da administração

pública?² Este trabalho tem como objetivo identificar e expor os preceitos da *accountability* para o aperfeiçoamento e controle de práticas administrativas na esfera pública.

Na estruturação do trabalho laborou-se, primeiramente, no sentido de esclarecer o conceito de *accountability*, e como essa ferramenta se faz necessária em um Estado democrático de direito para o exercício da cidadania ativa; em segundo, a *accountability* foi vista como instrumento de controle e de aperfeiçoamento da representação e fiscalização das ações dos administradores públicos. Nessa parte, cuidou-se dos controles institucionais e como a sociedade pode dispor dos mesmos; em seguida, relacionou-se a *accountability* ao controle social e, por fim, as considerações finais.

A pesquisa em evidência tem como característica ser uma pesquisa bibliográfica e documental³, com a análise de posicionamentos das bibliografias estudadas a fim de corroborar a tese defendida. A técnica usada para pesquisa bibliográfica é a coleta de dados através da documentação indireta e consulta à legislação aplicável.

2 ACCOUNTABILITY

A democracia no Estado moderno assenta-se no exercício do poder soberano pelo povo e para o povo, segundo, de regra, o modelo de democracia representativa. Se, anteriormente, os soberanos eram os detentores do poder absoluto sobre seus súditos e somente respondiam por seus atos perante Deus, hoje os representantes políticos nos Estados modernos devem responder por seus atos perante o povo que os escolheu.

O Estado Moderno trouxe consigo novas responsabilidades para a sociedade, que se viu instada a responder por uma dupla obrigação: dos cidadãos, de manter uma estreita vigilância sobre o uso do poder concedido àqueles que foram escolhidos para governá-los; e dos governantes de prestar contas das suas ações aos cidadãos que os escolheram. (ROCHA, 2011, p. 83)

O Estado Democrático, em contrapartida ao Estado absolutista, traz consigo importantes questões como a representatividade e a responsabilização dos agentes públicos. Assim, surge a necessidade de ferramentas como a *accountability* como um processo de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos.

O termo *accountability* ainda não tem uma tradução exata para a língua portuguesa. De fato, devido a sua ampla dimensão semântica, não existe nenhuma palavra que comporte todo o seu real significado. No entanto, e há algum tempo, autores buscam essa tradução. Campos (1990, p. 2), em seu trabalho intitulado “*Accountability* - quando poderemos traduzi-la para o português”, chegou a seguinte conclusão: “Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem como também nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário”.

Mesmo depois de décadas, ainda não se chegou a um consenso sobre o conceito. Alguns autores abordaram o tema como sendo responsabilização, outros como ferramenta de controle, ou, ainda, como obrigação de prestar conta, entre outros.

² De acordo com Gil (2008, p. 51). A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A diferença essencial entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não recebem ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetos da pesquisa.

Trata-se de um mecanismo de controle do poder com a natureza jurídica de uma relação obrigacional objetiva extracontratual (isto é, legal) que coage os agentes encarregados da administração de interesses público (basta que o agente tenha *múnus público*) a explicar seus atos discricionários, tonando públicas as suas motivações, quando provocadas institucionalmente, sob pena de punição legal (previsão de punição = sanção em estado potencial. (MOTA, 2006, p. 58)

Ressaltamos que não é pretensão desse trabalho apontar um conceito unívoco para a *accountability*, mas sim, mostrar seus aspectos e sua aplicação na Administração Pública, que deve buscar a melhor alocação, controle e aplicação dos recursos públicos.

Portanto, não se fará juízo de valor se os conceitos anteriormente mencionados contemplam ou não toda a dimensão semântica da palavra, mas se são úteis à nossa abordagem. Logo, a *accountability* mostra-se como uma relação obrigacional que determina que quem recebeu um “*múnus público*”⁴ deve prestar esclarecimento de seus atos, e se apurada alguma irregularidade, estará sujeito à sanção.

A verdade é que o estudo sistematizado ao longo do tempo da *accountability*, resultou em variadas formas de abordagem do tema, devido as suas variadas acepções, *accountability* tais como: *accountability* pública, *accountability* governamental, *accountability* societária, vertical, *accountability* horizontal, entre outras.

Um dos pioneiros a classificar a *accountability* foi O’Donnell:

[...] foi um dos pioneiros em estabelecer distinções entre tipos de *accountability*. Ele cunhou duas expressões extremamente utilizadas no debate atual: *accountability* horizontal e *accountability* vertical. Por *accountability* vertical denominou os mecanismos institucionais que possibilitariam aos cidadãos e à sociedade civil exigir a prestação de contas pelos agente públicos, sendo as eleições livres e justas o principal; *accountability* horizontal, por sua vez, consiste na existência de órgãos do Estado com poder e capacidade, legal e de fato, para realizar ações, tanto de monitoramento de rotina quanto de imposição de sanções criminais ou de impeachment, em relação a ações ou omissões ilegais exercidas por outros órgãos ou agentes do Estado. (O’DONNELL, 1994 apud MOTA, 2006, p. 37, grifo do autor)

A *accountability* vertical, na perspectiva de O’Donnell, diz respeito, de forma simples, ao controle dos cidadãos pelas eleições, tendo em vista a satisfação do eleitor com seu representante. Percebe-se que essa classificação é insuficiente, pois limitou-se apenas ao controle periódico exercido pelo cidadão nas eleições, deixando de fora, por exemplo, o controle exercido pela imprensa. Já a *accountability* horizontal, por sua vez, mostra-se como um controle institucional ou controle externo e interno da Administração Pública. Investigaremos ao longo desse trabalho como ocorre o controle institucional e social através da *accountability*.

⁴ Meirelles, (2013, p. 87). A natureza da administração pública é a de um *múnus público* para quem a exerce, isto é, a de um encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos bens, serviços e interesses da coletividade. Como tal, impõe-se ao administrador público a obrigação de cumprir fielmente os preceitos do Direito e da Moral administrativa que regem a sua atuação. Ao ser investido em função ou cargo público, todo agente do poder assume para com a coletividade o compromisso de bem servi-la, porque outro não é o desejo do povo, com o legítimo destinatário dos bens, serviços e interesses administrados pelo Estado.

3 A ACCOUNTABILITY COMO INSTRUMENTO DE CONTROLE

A trajetória do controle institucional em âmbito nacional tem como referência legal a Lei Federal nº 4.320, instituída no ano de 1964, seguida pelo Decreto-lei nº 200/1967, chegando à Constituição Federal de 1988, a qual traz nos seus artigos 70 e 74 a competência vinculada à Administração Pública de fiscalizar a gestão pública através do sistema de controle. Também diz a Carta Cidadã no seu art. 1º, parágrafo único: Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

A possibilidade de que todos os atos praticados pelo estado possam ser controlados, seja por meio de mecanismos internos, de reponsabilidade da própria unidade administrativa executora do ato, seja por meio de órgãos ou de instrumentos externos, além de ser inerente ao próprio administrador, constitui pressuposto do princípio democrático. É descabido, portanto, sobretudo aos administradores públicos, considerarem ameaça ou invasão ao seu âmbito de atuação a possibilidade de seus atos serem questionados na esfera administrativa ou fora dela sob a ótica da sua conformação ao Direito. É dever de todos que administram recursos públicos sujeitarem-se aos mecanismos de fiscalização previstos na Constituição. (FURTADO, 2016, p. 912)

Em uma democracia representativa como a brasileira, o Estado deve instituir mecanismos internos de controle, como também, deve disponibilizar ferramentas para que a sociedade possa participar, controlar e decidir os rumos das políticas públicas. Daí a importância de ferramenta como *accountability* que possibilita o cidadão requisitar do representante esclarecimento sobre suas decisões.

A representatividade institucional que carrega em si elementos substantivos e formais, e tem como objetivos pré-determinados atender os anseios dos cidadãos, dentro dos pressupostos elencados na Constituição Brasileira no seu art. 3º, *verbis*:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;

II - garantir o desenvolvimento nacional;

III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988)

Para tanto, estabelece-se leis, estruturam-se controles institucionais, monta-se um aparato estatal para fiscalização e controle dos agentes públicos. Todavia, os agentes públicos nem sempre formulam políticas para atender as expectativas daqueles os quais representam. Neste sentido, torna-se importante o fortalecimento de institutos como a *accountability*, que tem como finalidade facilitar através da transparência dos atos estatais, do controle e da participação social, a conexão entre a vontade da população e as ações dos representantes, para que se aproxime o máximo do resultado esperado.

Não é sem razão que é nos países onde a democracia se mostra mais amadurecida onde o cidadão dispõe de mecanismos que viabilizam sua participação e controle da Administração Pública. Constata-se, portanto, que quanto mais avançado o estágio democrático, maior interesse pela *accountability*, que tende a acompanhar os avanços dos valores democráticos, tais como: igualdade, dignidade humana, participação, representatividade etc. (CASTRO, 2007).

Segundo Furtado, (2016, p. 913) controle é: “a possibilidade de verificação e correção de atos ou de atividades”. Di Pietro (2005, p. 62) define o controle da Administração Pública

como “o poder de fiscalização e correção que sobre ela exercem os órgãos dos Poderes Judiciário, Legislativo e Executivo, buscando a garantia dos princípios norteadores do Estado Democrático de Direito: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”.

Classificam-se os controles de várias formas. Segundo Di Pietro (2012), quanto ao órgão que exerce, o controle pode ser administrativo, legislativo ou judiciário; quanto ao momento do controle, pode ser controle prévio, concomitante ou posterior; quanto a origem, se do próprio órgão ou de outro, interno ou externo; quanto ao aspecto da atividade administrativa a ser controlada em legalidade ou de mérito.

Para desempenhar a tarefa de controle dos atos dos agentes no âmbito da Administração Pública, o Estado, levando em conta as diferentes áreas de atuação do controle, disponibiliza diferentes mecanismos que estão evidenciados no nosso ordenamento jurídico. Alguns deles, como a ação popular, requerem a provocação e participação dos particulares. Outros, exercidos de ofício pelo próprio poder público como o controle exercido pelo TCU.

Vê-se, pois, que a Constituição cidadã trouxe em seu arcabouço instrumentos de controle democrático, facilitando dessa forma a aplicação da *accountability* como instrumento de controle da Administração Pública pelo titular do poder, o povo.

Para que o controle cumpra seu papel, vários dispositivos institucionais facilitam sua aplicação. Tais como: a garantia de acesso à Justiça a todos, a ação civil pública, a publicidade, a transparência dos atos públicos, entre outros. Uns viabilizam o controle dos atos dos agentes públicos, outros, viabilizam a participação e o questionamento em si dos atos através da livre circulação de ideias, possibilitando o debate e a contraposição de ideias em público. Para realizar esse objetivo, a Constituição garante a participação do cidadão através de ações organizadas como a instituição dos conselhos de políticas públicas. Nesses conselhos, os cidadãos participam do processo de tomada de decisões da Administração Pública, mas também, do processo de fiscalização e de controle dos gastos públicos, bem como da avaliação dos resultados alcançados pela ação governamental.

4 CONTROLES EXTERNO E INTERNO

O controle interno tem como atividades a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, patrimonial, administrativa e operacional das unidades dos poderes da União e das entidades da administração indireta, assim como as de verificação e avaliações de resultados obtidos pelos administradores. Já o externo visa à salvaguarda a moralidade administrativa, buscando comprovar a legalidade, legitimidade, moralidade, economicidade e a regularidade da utilização, arrecadação, guarda, gerenciamento e administração dos dinheiros, bens e valores públicos, bem como a fiel execução dos orçamentos da União e programas de governo. É exercido pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União que possui, dentre outras atribuições, competência para julgar as contas dos administradores e demais responsáveis perante a União. O órgão do Controle Externo é o Tribunal de Contas da União (TCU).

Segundo Mello (2010, p. 937) “A Administração Pública, direta, indireta ou fundacional, sujeitam-se aos controles internos e externos. *Interno* é o controle exercido por órgãos da própria Administração. *Externo* é o efetuado por órgãos alheios à Administração” (grifo do autor).

Os controles na administração pública tem a função de garantir o cumprimento das leis, favorecer a execução da missão estabelecida no âmbito interno e garantir a melhor aplicação dos recursos públicos.

A finalidade do controle é a de assegurar que a Administração atue em consonância com os princípios que lhe são impostos pelo ordenamento jurídico, como os da legalidade, moralidade, finalidade pública, publicidade, motivação, impessoalidade;

em determinadas circunstâncias, abrange também o controle chamado de mérito e que diz respeito aos aspectos discricionários da atuação administração. (DI PIETRO, 2012, p. 791)

Percebe-se dessa forma, que na perspectiva atual de controle da administração, vislumbra-se além da conformidade com os princípios constitucionais e a moralidade administrativa, a eficiência e qualidade na prestação dos serviços pelo Estado.

4.1 Controle Externo

Nota-se que a “Constituição Cidadã”, em matéria de controle externo sobre a Administração pública, ampliou seu rol de instrumentos à serviço da sociedade, inserindo na Seção IX – os arts. 70 e 71, detalhadamente as atribuições do Tribunal de Contas da União. Logo, foi autorizada a fiscalização sobre o Poder executivo na Administração direta e indireta e demais órgãos e instituições que recebam recursos públicos para as finalidades mais diversas.

Observa-se que o Controle Externo na constituição tem como objetivo assegurar o cumprimento dos princípios expressos no Art. 37, (legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência).

Nesse contexto e observando o que dispõe o art. 72 da Constituição, o Tribunal de Contas da União - TCU deverá se pronunciar sobre matérias quando solicitado pela comissão mista do Congresso Nacional:

Art. 72. A comissão mista permanente a que se refere o art. 166, § 1.º, diante de indícios de despesas não autorizadas, ainda que sob a forma de investimentos não programados ou de subsídios não aprovados, poderá solicitar à autoridade governamental responsável que, no prazo de cinco dias, preste os esclarecimentos necessários.

§ 1.º Não prestados os esclarecimentos, ou considerados estes insuficientes, a comissão solicitará ao Tribunal pronunciamento conclusivo sobre a matéria, no prazo de trinta dias.

§ 2.º Entendendo o Tribunal irregular a despesa, a comissão, se julgar que o gasto possa causar dano irreparável ou grave lesão à economia pública, proporá ao Congresso Nacional sua sustação. (BRASIL, 1988)

O TCU pode notadamente em suas auditorias desenvolver seu trabalho, observando os dados trazidos pelos controles internos mantidos em cada Poder, que integram uma mesma finalidade de avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União; comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão contábil orçamentária, financeira, patrimonial e operacional nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado; exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União; apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional (art. 74, I, II, III e IV).

Mello (2010, p. 940) ensina que: “o controle externo compreende (a) – o controle parlamentar direto, (b) o controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do Legislativo nesta Matéria) e o (c) controle jurisdicional”.

Alguns autores ainda dividem o controle parlamentar em controle político e controle financeiro. O Controle parlamentar direto abordado por Mello (2010), deixa de fora a análise técnica exercida pelo Tribunal de contas, ou seja, se trata de uma abordagem do controle político, que tem como ações: a) sustação de atos e contratos do Poder Executivo; b) convocação de Ministros e requerimentos de informações; recebimentos de petições, queixas e representações dos administrados e convocação de qualquer autoridade ou pessoa para

depor; c) comissões Parlamentares de Inquérito; d) autorizações ou aprovações do congresso necessárias para atos concretos do executivo; e) poderes controladores privativos de Senado; f) julgamento das contas do executivo; g) suspensão e destituição do Presidente ou de Ministros.

Segundo o autor, o controle exercido pelo Congresso e auxiliado pelo Tribunal de Contas está assentado na Constituição Federal no seu art. 70 e 71. Delimita sua competência os pressupostos constitucionais, tais como os princípios de legalidade, legitimidade, economicidade e publicidade. Tem como ações: a) compostura e composição do Tribunal de Contas; b) Parecer prévio sobre as contas do Presidente; c) Julgamento das contas dos administradores públicos.

Já o Controle Jurisdicional, pressupõe a proteção ao Estado Democrático de Direito, pois protege a sociedade e, até mesmo, o Estado de ameaças às normas impostas diante da desobediência dos Agentes Públicos, dando ao Judiciário a atribuição de decidir sobre o assunto, como determina o art. 5º, inciso XXXV, da Constituição.

Nosso arcabouço jurídico traz ferramentas no âmbito judicial para a correção de conduta administrativa seja de ação ou omissão, são elas: habeas corpus, o mandato de segurança individual ou coletivo, o habeas data, o mandato de injunção, a ação popular, a ação civil pública e a ação direta de inconstitucionalidade, por ação ou omissão.

Logo, pode-se concluir que diante dos três mecanismos de controle externo citados por Mello: o controle parlamentar direto, controle exercido pelo Tribunal de Contas (órgão auxiliar do legislativo nesta matéria) e o controle jurisdicional, entre estes o primeiro e o último carregam uma carga maior de características que dizem respeito a *accountability* já que trazem mecanismos que possibilitam o controle das ações dos agentes públicos através da participação da sociedade organizada e do cidadão.

A ação popular faz parte de um conjunto de dispositivos de proteção que autorizam e ressaltam a necessidade da atuação dos cidadãos no controle dos atos administrativos, denominados ‘microssistemas de tutela de interesses difusos’ e instituído com o fim de garantir a probidade administrativa. Reúnem os elementos viabilizadores da transparência administrativa, requerem a prestação de contas com a devida informação sobre a razoabilidade e a eficiência das decisões tomadas e ensejam anulação dos atos lesivos ao patrimônio coletivo, constituindo, portanto, importantes mecanismos de *accountability*. (MOTA, 2006, p. 145)

Todavia, ressaltamos que o controle parlamentar direto e o controle exercido pelo Tribunal de Contas, também trazem intrinsecamente características de *accountability*, pois exige dos agentes públicos eficiência na aplicação dos recursos, tendo em vista a avaliação de sua gestão nas eleições periódicas. E ações que respeitem os princípios da legalidade, legitimidade, economicidade e publicidade.

4.2 O Controle Interno

O controle interno pode ser entendido como um conjunto de ações integradas com o objetivo de avaliar o cumprimento das metas estabelecidas no plano plurianual (PPA), na lei orçamentária anual (LOA), de verificar os resultados e a eficiência na gestão orçamentária, financeira e patrimonial.

O controle interno observa a conformidade dos processos com a legislação, observando a obediência aos princípios da administração pública que devem guiar as ações públicas. Entre outras funções, tornam públicos os resultados mensurados pelo controle interno.

Inerente à função ou cargo público é dever que todo agente ou servidor público exponha detalhadamente o resultado de suas ações enquanto tal. Todavia, o termo (resultados)

refere-se ao aspecto quantitativo, à implicação econômico-financeira dos atos, aquilo que se demonstra contabilmente; mas estende-se às ações e inovações implementadas, cujo impacto não interfere no âmbito econômico-financeiro, mas tem influência sobre os cidadãos. Neste caso, avalia-se qualitativamente o resultado.

Cada vez mais, a transparência dos gastos públicos torna-se uma exigência, dado que os agentes do Estado têm a obrigação legal e moral de responder por suas decisões, ações e omissões. Esta obrigação ou responsabilidade tem sido sintetizada no termo *accountability*, que por implicar o acesso do cidadão comum e de qualquer usuário à informação e prestação de conta referente à coisa pública tem sido um conceito chave na moderna Controladoria, servindo, inclusive, de indicador da qualidade das instituições.

Para alcance dessa função, se faz mister um controle interno bem estruturado, competente para atuar de maneira preventiva, coibindo inconformidades e subsidiando o controle social e, conseqüentemente, a *accountability* de informações com confiabilidade. O controle interno está assentado na Constituição Federal de 1988 que atribui aos sistemas de controle interno de cada um dos Poderes as seguintes prerrogativas.

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:

I – avaliar o cumprimento das metas previstas no plano plurianual, a execução dos programas de governo e dos orçamentos da União;

II – comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado;

III – exercer o controle das operações de crédito, avais e garantias, bem como dos direitos e haveres da União;

IV – apoiar o controle externo no exercício de sua missão institucional. (BRASIL, 1988)

Temos ainda a base legal infraconstitucional que dá suporte ao controle interno:

a) Lei nº 4.320/64, que separa o controle interno do controle externo, esse de responsabilidade do Congresso Nacional e do TCU e aquele de responsabilidade do próprio Governo;

b) O Decreto-Lei n.º 200/67 é a base legal da reforma administrativa do Brasil, primeiro passo para reforma gerencial na Administração Pública Brasileira;

c) Lei nº 8.666/1993 - Lei de Licitações e Contratos Administrativos contribui para o sistema de controle, segundo as previsões do art. 113.

d) Lei Complementar nº. 101/2000 – Lei de Responsabilidade Fiscal reforça a importância do Sistema de Controle Interno e acrescenta novas atribuições.

Vale ressaltar que a Lei Complementar 131, de 27 de maio de 2009, alterou a redação da Lei de Responsabilidade Fiscal no que se refere à transparência da gestão fiscal, inovando ao determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

Podemos depreender do disposto acima, que o Controle interno, ao longo do tempo, vem sendo implementado de maneira a atender as necessidades e imposições dos cidadãos que, cada dia se interessam mais pela forma que se comporta o administrador público diante das demandas sociais.

O dispositivo, acima mencionado, disciplina a obrigação de tornar pública as informações, como também, garantir que essas informações sejam de qualidade na medida em

que os cidadãos possam compreender, mesmo aqueles que não dispõem de conhecimento técnico sobre o assunto, facilitando dessa forma o controle pela sociedade.

5 ACCOUNTABILITY COMO FERRAMENTA DE CONTROLE SOCIAL

O Controle Social pode ser entendido como a participação do cidadão na gestão pública, na fiscalização, no monitoramento e no controle das ações da administração pública. Compreende importante mecanismo de prevenção da corrupção e de fortalecimento da cidadania.

Na medida em que as organizações públicas aumentam seu tamanho, a complexidade e penetração na vida do cidadão comum, cresce também a necessidade de salvaguardar este último dos riscos da concentração de poder nas mãos dos agentes públicos, quando esses muitas vezes não são representantes ativos dos cidadãos. Neste sentido, a existência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao agente público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas fortalece o ideal democrático do governo pelo povo, pois atenua os riscos potenciais da burocracia, contra o cidadão.

No ordenamento jurídico brasileiro é a Constituição que tem o papel de definir a atuação de cada uma das funções estatais e como devem ser exercidos os mecanismos de controle pelo Estado.

A atuação do Estado deve voltar-se, portanto, em primeiro lugar, para a identificação das demandas sociais. Em segundo lugar, para a avaliação da capacidade da própria sociedade de satisfazer suas carências. Caso seja demonstrada a incapacidade da sociedade de, por seus próprios meios, promover o atendimento das suas necessidades deve o Estado cooperar, incentivar ou mediar com seus agentes privados interessados na satisfação das necessidades da população. (FURTADO, 2016, p. 38)

Pode-se identificar alguns mecanismos institucionais que possibilitam o controle do tipo social. São eles:

5.1 Ação Popular

A ação popular é uma ação civil pela qual qualquer cidadão pode buscar a invalidação de atos praticados pelo poder público ou entidades de que participe, que sejam lesivos ao patrimônio público, ao meio ambiente, à moralidade administrativa ou ao patrimônio histórico e cultural, bem como a condenação do Estado ou dessas entidades por perdas e danos.

Pode-se absorver do artigo 5º, inciso LXXII, da Constituição Brasileira (1988) que: “qualquer cidadão pode tomar para si a iniciativa de questionar atos que entenda nocivos ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe com atos imorais na seara administrativa ou atos lesivos ao patrimônio histórico e cultural do País”.

Segundo Di Pietro (2012) O sujeito ativo da ação, assim considerado, para fins de ação popular é o eleitor. Ele diz que é perfeitamente possível o litisconsórcio ativo, que será facultativo, uma vez que é dado a qualquer cidadão habilitar-se como litisconsorte ou assistente do autor da ação popular, nos expressos termos do artigo 6º, § 5º, da lei nº 4.717/65.

5.2 O Mandato de Segurança Coletivo e Individual

Di Pietro (2012, p. 840) conceitua mandato de segurança individual como “a ação civil de rito sumaríssimo pela qual qualquer pessoa física ou jurídica pode provocar o controle jurisdicional quando sofrer lesão ou ameaça de lesão a direito líquido e certo, não amparado

por habeas corpus nem habeas data, em decorrência de ato de autoridade, praticado com ilegalidade ou abusos de poder”.

Este instrumento visa assegurar os direitos em vista de: atos de autoridade; ilegalidade ou abuso de poder; lesão ou ameaça de lesão; direito líquido e certo não amparado por habeas corpus ou habeas data.

Mandado de segurança ‘coletivo’ é ação de rito especial que determinadas entidades, enumeradas expressamente na Constituição, podem ajuizar defesa, não de direitos próprios, inerentes a essas entidades, mas de direito líquido e certo de seus membros ou associados, ocorrendo, no caso, o instituto da substituição processual.

Tem como legitimados os descritos no art. 5º, inciso LXX da Constituição Federal. (Partido político com representação no Congresso Nacional, organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos 1(um) ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associado).

5.3 Audiências Públicas

A Audiência Pública entende-se como um espaço institucional para todos aqueles que tenham interesses ou que estejam sendo afetados pelas ações governamentais, podendo dessa forma participar do processo de tomada de decisão da autoridade, expressando sua opinião sobre as questões discutidas.

A audiência pública administrativa é um instrumento colocado à disposição dos órgãos públicos para, dentro de sua área de atuação, promover um diálogo com os atores sociais, com o escopo de buscar alternativas para a solução de problemas que contenham interesse público relevante. Também pode servir como instrumento para colheita de mais informações ou provas (depoimentos, opiniões de especialistas, documentos, etc) sobre determinados fatos. Nesse evento, também podem ser apresentadas propostas e críticas. (CÉSAR, 2011, p. 359)

Por sua característica, somente os órgãos públicos podem realizar audiência pública, tendo como objetivo a resolução dos problemas de relevante interesse social que afetam a sociedade. Com a audiência pública, possibilita-se a participação democrática dos atores sociais envolvidos na questão.

Por fim, observa-se que a audiência pública é um ótimo instrumento para se buscar informações sobre um determinado problema junto à comunidade diretamente envolvida na questão, ou seja, buscar aproximar o cidadão das decisões tomadas pela administração pública, para a qual também poderá apresentar alternativas buscando sempre aproximar às demandas dos cidadãos, dos serviços oferecidos pelo governo.

5.4 Conselhos de Políticas Públicas

Definem-se os conselhos como mecanismos legais e institucionais de controle social da política no Brasil, que tem a sua organização e funcionamento iniciado com o processo Constituinte de 1988 nos seus artigos 198, 204 e 206 e posteriormente em leis. São espaços democráticos de decisão e participação social na construção de políticas públicas, de forma deliberativa.

Para BRASIL (2009, p. 51). “Os conselhos representam a possibilidade de participação popular nas políticas públicas e podem ser classificados conforme as funções que exercem. Assim, os conselhos podem desempenhar, conforme o caso, funções de fiscalização, de mobilização, de deliberação ou de consultoria.”

Na função fiscalizadora, os conselhos acompanham os atos praticados pelos governantes; a função mobilizadora tem como referência à participação popular na gestão pública e às contribuições para a formulação e disseminação de estratégias de informação para a sociedade sobre as políticas públicas que o governo pretende dispor para aquela região; no que diz respeito a função deliberativa, está tem à prerrogativa de decidir sobre as estratégias utilizadas nas políticas públicas de sua competência, enquanto a função consultiva relaciona-se à emissão de opiniões e sugestões sobre determinado assunto.

O Orçamento Participativo é um processo decisório que se estende por todo o ano fiscal. Em assembleias organizadas com esse fim, os cidadãos se engajam, juntamente com funcionários da administração, em negociações sobre a alocação de gastos que envolvam novos investimentos de capital em projetos tais como clínicas de assistência médica, escolas e pavimentação de vias públicas. (BAIOCCHI, 2005, n.p)

Nesse sentido, é um programa inovador, pois suas regras promovem justiça e participação social como também procura assegurar mais recursos para áreas mais carentes e com menos representatividade política, através da distribuição de recursos para cada uma das regiões do município em função da mobilização dos membros das respectivas comunidades.

A instituição de conselhos e o fornecimento das condições necessárias para o seu funcionamento é condição obrigatória para que Estados e Municípios possam receber recursos do Governo Federal para o desenvolvimento de uma série de ações.

No caso dos Municípios, os conselhos foram criados para auxiliar a Administração na tarefa de utilizar bem o dinheiro público, a exemplo do Conselho Municipal de Educação, do Conselho Escolar, e do de alimentação Escolar, etc.

Pode-se observar que a nossa Constituição Federal possibilita a participação do cidadão no controle e direcionamento das políticas públicas.

Pode-se depreender que o controle social e a *accountability* exercitados permanentemente pode aumentar a governança na proporção que se eleva a confiabilidade entre sociedade e Estado. Portanto, torna-se necessário um amadurecimento da sociedade objetivando exercer, em seu nome, o controle social e a *accountability* na direção das políticas públicas.

Assim, *accountability* firma-se como ferramentas eficazes de proteção aos direitos fundamentais do cidadão. Utilizando os meios disponíveis, as informações, reivindicando conduta clara dos gestores públicos, dados divulgados de clara, para que sejam compreensíveis por qualquer indivíduo, e facilitem o controle e a análise de atos praticados pela Administração Pública.

Por fim, há de se considerar um importante instrumento que pode favorecer o controle social é a lei de acesso à informação, lei 12.572, de 18 de novembro de 2011. A criação da Lei de Acesso a Informação, no Brasil tem como objetivo possibilitar um diálogo claro e transparente entre o governo e a sociedade civil, permitindo um maior controle desta sobre a administração pública, objetivando o aprimoramento constante de suas ações.

Nesse sentido, visando efetivar a lei de acesso a informação, no âmbito federal, foi editado o Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Com esse mesmo objetivo, a CGU editou a Portaria nº 277, de 7 de fevereiro de 2013, que tem por objetivo geral, apoiar Estados e Municípios na implementação da Lei de Acesso à Informação, trazendo importantes iniciativas como a instituição do programa Brasil Transparente que tem o objetivo de aprimorar ações que visam o melhoramento da disponibilização das informações públicas à sociedade. Como podemos observar no art. 2º, da referida Portaria:

Art. 2º - O Programa tem como objetivos principais:

- I - promover uma administração pública mais transparente e aberta à participação social;
- II - apoiar a adoção de medidas para a implementação da Lei de Acesso à Informação e outros diplomas legais sobre transparência;
- III - conscientizar e capacitar servidores públicos para que atuem como agentes de mudança na implementação de uma cultura de acesso à informação;
- IV - contribuir para o aprimoramento da gestão pública por meio da valorização da transparência, acesso à informação e participação cidadã;
- V - promover o uso de novas tecnologias e soluções criativas e inovadoras para abertura de governos e o incremento da transparência e da participação social;
- VI - disseminar a Lei de Acesso à Informação e estimular o seu uso pelos cidadãos;
- VII - incentivar a publicação de dados em formato aberto na rede mundial de computadores - internet;
- VIII - promover o intercâmbio de informações e experiências relevantes ao desenvolvimento e à promoção da transparência pública e acesso à informação. (BRASIL, 2013)

Entende-se, portanto, que a Lei de Acesso possibilita o fortalecimento da *accountability* com viés para o Controle Social, em vista do livre acesso dos cidadãos às informações públicas. Sendo assim, sem dúvidas, um forte instrumento no combate às arbitrariedades e atos lesivos à administração na medida em que as janelas do Estado ficam abertas para a sociedade civil.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Accountability, mais do que um processo, mostra-se como a consciência do gestor público da necessidade da gestão pública com ética e transparente.

O presente artigo procurou mostrar a importância da *accountability* para a manutenção e aperfeiçoamento da democrática brasileira, evidenciando os mecanismos existentes no nosso arcabouço jurídico que facilitam a prática da *accountability* na gestão pública.

Percebe-se a necessidade de controle dos agentes públicos. Tendo em vista que a gestão é balizada por metas, o acompanhamento dessas metas é feito diretamente pelo controle e seus resultados são disponibilizados para aqueles a quem interessar, através de instrumentos de controle social.

Quando se fala de controle interno e externo, viu-se que é através de sua atuação concomitante ao planejamento, execução e avaliação dos procedimentos, que pode-se fomentar a *accountability*, através do fornecimento das informações de interesse de sociedade.

Como visto, o aperfeiçoamento da *accountability* é feito através da disponibilidade de instrumento pelo Estado que viabilizem sua concretização, na qual permeia a premissa de que não basta que a prestação de serviços seja realizada, é necessário que o serviço seja de qualidade.

Quando se aborda a *accountability* no âmbito do controle social, pode-se ver que o Estado nas últimas décadas tem viabilizado instrumentos que favorece a sua efetivação, como: a ação civil pública, o mandato de segurança, a instituição de conselhos e o orçamento democrático, visto que facilitam tal controle.

A discussão sobre essa ferramenta de controle democrático começou a se aperfeiçoar, no Brasil, em meio aos processos de reforma do Estado. A busca por responsabilização dos agentes públicos é um exemplo disso. Para tanto, começa-se a cobrar dos agentes públicos conduta e ações éticas frente às leis, como também eficiência e efetividade nos gastos e elaboração de políticas públicas eficazes.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BAIOCCHI, G. *Militants and Citizens: The Politics of Participatory Democracy in Porto Alegre*. Stanford: **Stanford University Press**, 2005.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> acesso 02 de março de 2019

BRASIL. Controladoria-Geral Da União. **Portaria, Nº 277, 7 de fevereiro de 2013**. Publicado no DOU de 08/02/2013 (nº 28, seção 1, pag. 8). Disponível em <https://www.cgu.gov.br/sobre/legislacao/arquivos/portarias/portaria_cgu_277_2013-1.pdf> acesso 13 de abril de 2019.

CAMPOS, Anna Maria. **Accountability**: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CÉSAR, João Batista Martins. **A Audiência Pública como Instrumento de Efetivação dos Direitos Sociais** Revista do Mestrado em Direito. RVMD, Brasília, V. 5, nº 2, p. 356-384, Jul-Dez, 2011.

CASTRO, Rodrigo Pironti de. **Controle Interno da Administração Pública: Uma perspectiva do modelo de gestão administrativa**. PUC - Paraná/Curitiba. 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 16ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

_____. 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2012.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5ª. ed. rev. e atual. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013. Disponível em <<https://www.passeidireto.com/arquivo/10987969/livro-direito-administrativo-brasileiro-39-ed-2012-hely-lobes-meirelles-esc-p>> acesso em 01 de abril de 2019.

MOTA, Ana Carolina Yochida Hirano de Andrade. **Accountability no Brasil os Cidadão e seus Meios Institucionais de Controle dos Representantes**. São Paulo. 2006.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias**. Revista Lua Nova. São Paulo: CEDEC, Nº 44, 1998. Disponível em <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S010264451998000200003&lng=en&nrm=iso&tlng=pt> acesso em 02 de março de 2019.

ROCHA, Arlindo Carvalho. **Accountability na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens**. 2011. Disponível em <https://cgg-amg.unb.br/index.php/contabil/article/viewFile/314/pdf_162> acesso em 15 abril, 2019.

ROCHA, A. C. **O Processo Orçamentário Brasileiro como Instrumento de Accountability**. Anais do Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. São Paulo, SP, Brasil, 2014.