

ano 23 – n. 94 | outubro/dezembro – 2023
Belo Horizonte | p. 1-242 | ISSN 1516-3210 | DOI: 10.21056/aec.v23i94
A&C – R. de Dir. Administrativo & Constitucional
www.revistaaec.com

A&C

**Revista de Direito
ADMINISTRATIVO
& CONSTITUCIONAL**

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

FORUM

A&C – REVISTA DE DIREITO ADMINISTRATIVO & CONSTITUCIONAL

IPDA
Instituto Paranaense
de Direito Administrativo



© 2023 Editora Fórum Ltda.

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial, de qualquer forma ou por qualquer meio eletrônico ou mecânico, inclusive através de processos xerográficos, de fotocópias ou de gravação, sem permissão por escrito do possuidor dos direitos de cópias (Lei nº 9.610, de 19.02.1998).

FÓRUM

Luís Cláudio Rodrigues Ferreira
Presidente e Editor

Rua Paulo Ribeiro Bastos, 211 – Jardim Atlântico – CEP 31710-430 – Belo Horizonte/MG – Brasil – Tel.: (31) 99412.0131
www.editoraforum.com.br / E-mail: editoraforum@editoraforum.com.br

Impressa no Brasil / Printed in Brazil / Distribuída em todo o Território Nacional

Os conceitos e opiniões expressas nos trabalhos assinados são de responsabilidade exclusiva de seus autores.

A246	A&C : Revista de Direito Administrativo & Constitucional. – ano 3, n. 11, (jan./mar. 2003). – Belo Horizonte: Fórum, 2003- Trimestral IISSN impresso 1516-3210 ISSN digital 1984-4182 Ano 1, n. 1, 1999 até ano 2, n. 10, 2002 publicada pela Editora Juruá em Curitiba 1. Direito administrativo. 2. Direito constitucional. I. Fórum. CDD: 342 CDU: 342.9
------	---

Coordenação editorial: Leonardo Eustáquio Siqueira Araújo
Aline Sobreira de Oliveira
Capa: Igor Jamur
Projeto gráfico: Walter Santos

Periódico classificado no Estrato A3 do Sistema Qualis da CAPES - Área: Direito.

Qualis – CAPES (Área de Direito)

Na avaliação realizada em 2022, a revista foi classificada no estrato A3 no Qualis da CAPES (Área de Direito).

Entidade promotora

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

Foco, Escopo e Público-Alvo

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

Linha Editorial

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

Cobertura Temática

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

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

Indexação em Bases de Dados e Fontes de Informação

Esta publicação está indexada em:

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

Processo de Avaliação pelos Pares (Double Blind Peer Review)

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

Os tribunais de contas brasileiros como instâncias de promoção da *accountability* diagonal por meio do exercício de suas competências contramajoritárias

Brazilian audit courts as instances of promoting diagonal accountability through the exercise of their counter-majoritarian powers

Robertonio Santos Pessoa*

Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil)
robertoniopessoa@uol.com.br
<https://orcid.org/0000-0003-4871-0127>

Antônio Fábio da Silva Oliveira**

Universidade Federal do Piauí (Teresina-PI, Brasil)
anfabio@ufpi.edu.br
<https://orcid.org/0000-0002-0354-1369>

Recebido/Received: 25.07.2022 / 25 July 2022

Aprovado/Approved: 01.11.2023 / 01 November 2023

Como citar este artigo/*How to cite this article*: PESSOA, Robertonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Título. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, out./dez. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i94.1672.

* Professor associado II da Universidade Federal do Piauí (UFPI) (Teresina-PI, Brasil). Doutor em Direito Administrativo pela UFPE. Mestre em Direito do Trabalho pela Universidade de São Paulo (USP). Procurador da Fazenda Nacional. *E-mail*: robertoniopessoa@uol.com.br.

** Mestrando em Direito pela Universidade Federal do Piauí (UFPI) (Teresina-PI, Brasil). Especialista em Direito Constitucional pelo Centro de Ensino Unificado de Teresina (CEUT). Auditor de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do Piauí (TCE-PI). *E-mail*: anfabio@ufpi.edu.br.

Resumo: No passo em que o debate democrático foi se aperfeiçoando, seguindo a marcha da história, alguns elementos foram sendo agregados à definição de democracia, dentre eles, a noção de *accountability*, que se desdobra, por sua vez, em diversas formas de manifestação, que vão, desde a expressão popular pelas vias eleitorais, até o recurso a agências contramajoritárias de controle externo. O presente trabalho busca analisar, a partir do recorte organizacional dos tribunais de contas brasileiros, alguns desdobramentos dessa última forma de *accountability*, especificamente denominada por alguns como “*accountability* diagonal”, que corresponderia a uma engenharia institucional, fruto de uma nova perspectiva de administração pública que privilegia a interação entre os diversos agentes do jogo democrático. Para se alcançar essa pretensão, todavia, mostra-se imprescindível a compreensão do debate teórico que circunscreve o advento da *accountability* como dimensão da democracia contemporânea, sobretudo, no que se refere aos seus aspectos dialógicos, que tem, hodiernamente, modulado a evolução, ainda que lentamente, das práticas da Administração Pública.

Palavras-chave: *Accountability* diagonal. Controle externo. Tribunais de contas. Democracia. Administração Pública.

Abstract: As the democratic debate has been improving, following the march of history, some elements have been added to the definition of democracy. Among them, the notion of *accountability*, which, in turn, unfolds in various forms of manifestation, ranging from popular expression through electoral means to resorting to conter-majoritarian agencies of external control. The present work seeks to analyze, from the organizational framework of the Brazilian audit courts, some consequences of this last form of *accountability*, specifically referred by some as “*diagonal accountability*”, which would correspond to institutional engineering, the result of a new perspective of public administration that privileges the interaction between the different agents of the democratic game. In order to achieve this claim, however, it is essential to understand the theoretical debate that circumscribes the advent of *accountability* as a dimension of contemporary democracy, especially with regard to its dialogic aspects, which have, nowadays, modulating evolution, still rather slowly, from the practices of public administration.

Keywords: Diagonal *accountability*. External control. Audit courts. Democracy. Public administration.

Sumário: **1** Introdução – **2** Teorias democráticas, novas perspectivas da Administração Pública e o advento da *accountability* – **3** *Accountability* no contexto de crise da democracia – **4** Implicações democráticas da atuação de instituições contramajoritárias – **5** Competências constitucionais dos tribunais de contas brasileiros – **6** Aberturas institucionais e dialogicidade administrativa mediada pelos tribunais de contas – **7** Conclusão – Referências

1 Introdução

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 da humanidade. A despeito disso, pode-se dizer que a democracia é universalmente reconhecida como modelo de condução política da vida em sociedade, 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, por uma perspectiva mais restritiva, na qual são abordados aspectos mais vinculados à questão eleitoral, focando, principalmente, vicissitudes

da opinião pública quando da escolha de representantes.¹ Não há demérito nenhum em se fazer tal recorte, senão o contrário, tendo em vista que é nessa seara que se percebem, 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.

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 eleitoral.² 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 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.

Os tribunais de contas brasileiros, após a redemocratização e o advento da Constituição da República de 1988, adquiriram um importante papel no cenário democrático nacional, tendo despontado como instituições modernas e alinhadas com o que há de mais avançado no âmbito da administração pública. A questão que se coloca, todavia, é saber como tais órgãos, que desempenha uma importante função contramajoritária na democracia brasileira, vêm dialogando com a sociedade civil, e quais benefícios vem sendo colhidos, em decorrência de tal dialética, em prol do aprimoramento das administrações públicas jurisdicionadas.

Sob o crivo de óticas teóricas que reconhecem a importância do exercício de poderes contramajoritários em uma democracia, apresentam-se neste trabalho, os resultados de uma análise feita a partir da legislação de regência das diversas cortes de contas que atuam no país, mas sem olvidar o que se produz a nível corporativo e interorganizacional. Com base no que se observou, expõe-se um panorama das práticas participativas no âmbito do controle externo desempenhado por tais instituições, buscando vislumbrar seus significados democráticos e as propensões institucionais que podem indicar tendências dialógicas sugestivas de uma triangulação que envolva Administração Pública, controle e sociedade civil.

Observou-se, ainda, como a participação social, por meio dessas instituições de controle, por meio de mecanismos transversais de *accountability*, refletem as mudanças institucionais, paulatinamente incrementadas após a redemocratização, no regime constitucional de regência das relações entre as funções do Estado.

¹ PRZEWORSKI, Adam. *Crise da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 29.

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

2 Teorias democráticas, novas perspectivas da Administração Pública e o advento da *accountability*

Durante o século 20, a democracia assumiu lugar de centralidade no debate político,³ principalmente, após as duas guerras mundiais e durante a guerra fria, tendo as discussões se desdobrado em dois debates principais: (i) a desejabilidade da democracia; e (ii) as condições estruturais da democracia.⁴

Como apontado por Boaventura Santos e Leonardo Avritzer, a primeira questão foi decidida em favor da democracia, enquanto que no segundo debate, o que se viu foi o desenrolar das discussões e o surgimento de diversos modelos teóricos, sendo que alguns se consolidaram como hegemônicos, a despeito de terem sido, no decorrer do tempo, contestados por modelos alternativos de democracia.⁵ As correntes tidas como hegemônicas se consolidaram, justamente, por se identificarem com a moderna democracia representativa liberal.

Em contraposição à corrente hegemônica que predominou na segunda metade do século 20, tem-se o que Boaventura Santos e Leonardo Avritzer denominam como concepções não hegemônicas de democracia,⁶ que interessa ao tema aqui trabalhado, pela pertinência em relação ao tema da *accountability* diagonal. A concepção não hegemônica pode ser subdividida em teorias da democracia participativa e teorias da democracia deliberativa. A perspectiva participativa surgiu com uma proposta de resgate do ideal de cidadania e extensão das práticas democráticas para além do Estado, em um contexto de eclosão, durante as décadas de 1960 e 1970, de diversos movimentos sociais⁷. A vertente deliberativa, por sua vez, aponta como elemento central da democracia, o caráter argumentativo do processo político, desenvolvido no âmbito da chamada “esfera pública”.⁸

³ Em contrapartida, 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 a conseqüente diminuição do número de pessoas que compareciam às urnas (HELD, Divd. *Models of Democracy*. 3. rd. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006. p. 334).

⁴ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 39-40.

⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 41.

⁶ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 50.

⁷ Além disso, para os autores filiados a essa perspectiva, o elitismo – subdivisão do pensamento democrático hegemônico que afirmava que uma pequena parcela deveria governar, enquanto, para a maioria, só restaria o direito ao voto – seria uma ameaça à democracia, e que o combate a essa ideia demandaria o aprofundamento dos processos participativos, com o intuito de fortalecer a legitimidade das decisões tomadas. Dentre as principais críticas direcionadas ao modelo participativo está, justamente, a que aponta que os seus defensores não apresentaram 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).

⁸ 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. O que está

A perspectiva deliberativa tem uma abordagem que, pelo menos em um primeiro contato, parece fundamental, de forma plausível, as práticas de *accountability* que constituem o objeto específico dessa pesquisa, pois apregoa que, para obter-se uma resposta procedimental qualificável como fonte normativa da legitimidade democrática, o sistema não poderia se valer, simplesmente e apenas, de elementos institucionais.⁹

Autores vinculados à perspectiva deliberativa, como James Bohman, em complemento à noção de “esfera pública” defendida por Jürgen Habermas, nome mais famoso dentre os teóricos dessa corrente, propõe a doção de feições dialógicas à deliberação pública, apresentando uma concepção cooperativa de democracia.¹⁰

Paralela ao desenrolar das discussões teóricas a respeito do substrato das democracias, ocorria outra discussão, convergente, com consequências práticas na gestão dos recursos públicos, referente aos paradigmas da administração pública. Sucessivamente, passou-se pela superação do modelo patrimonial, pelo modelo burocrático, até que se chegou, pari passu ao neoliberalismo, ao modelo gerencial. Hodiernamente, pode-se afirmar que o Estado Democrático de Direito, instituído pela Carta Constitucional de 1988, é compatível com uma nova concepção de modelo de administração pública, que complementa os anteriores e é fundada na necessária sinergia entre a sociedade civil (ou agente privados, ainda que o interesse em questão seja público) e a tessitura estatal, denominada administração pública dialógica.¹¹

Destacam-se como características da administração pública dialógica, a concepção democrática da função administrativa, o emprego da consensualidade, a politização dos cidadãos e a reciprocidade comunicativa¹². Para que se consiga a efetivação dessas características, é necessária ultrapassar algumas barreiras impostas pela tradição autocrática da administração pública brasileira, tais como a indiferença aos anseios da sociedade e a arrogância institucional decorrente de uma consciência deturpada de autossuficiência decisória.¹³

em questão, sob a perspectiva que adotam, não é simplesmente aumentar a participação popular, mas principalmente, 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, Divd. *Models of Democracy*. 3. rd. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006).

⁹ Santos e Avritzer, ao exporem os pressupostos dessa ampla corrente teórica, 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 (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 50-51).

¹⁰ FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 50, p. 58-60, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200004&lng=pt&tlng=pt. Acesso em: 18 nov. 2021.

¹¹ LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração Pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 99-100.

¹² LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração Pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 101-102.

¹³ LIMA, Raimundo Márcio Ribeiro. *Administração Pública dialógica*. Curitiba: Juruá, 2013. p. 100.

Em análises específicas a respeito das configurações jurídicas observadas no século 21, José Correia corrobora a linha evolutiva acima detalhada, apontando que o direito administrativo contemporâneo, ou *jus commune* administrativo, que se estrutura a partir de um intercâmbio doutrinário no âmbito do chamado “arco euro-atlântico”,¹⁴ em evidente alinhamento com as concepções participativas e deliberativas de democracia, apresenta, dentre outras características, a uma assunção de uma perspectiva relacional,¹⁵ 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 privados.¹⁶

A despeito disso tudo, entende-se que para a superação dos obstáculos culturais que travam o avanço dialógico da administração pública, há a necessidade de promoção de um movimento de compatibilização jurídica da tradição gerencial brasileira, fortemente influenciada por traços patrimonialistas, como o Estado Democrático de Direito. Tal movimento de aperfeiçoamento perpassa, necessariamente, por uma releitura da noção de interesse público, considerando, principalmente, as diretrizes democráticas trazidas pela Constituição da República de 1988. Além disso, e mais especificamente relacionado ao que se discute neste trabalho, há a necessidade de reconhecimento da *accountability* como instrumento de rompimento da apatia administrativa.

Nesse ponto, é de grande utilidade, já que nos fornece uma noção, ampla e inclusiva da matéria, 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

¹⁴ 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 Sérulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 16, n. 63, p. 46, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022).

¹⁵ 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).

¹⁶ 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 Sérulo. Os grandes traços do direito administrativo no século XXI. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, v. 16, n. 63, p. 53-54, 2016. Disponível em: <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/view/42>. Acesso em: 27 fev. 2022).

que outras instâncias têm de fiscalizar e impor sanções àqueles que violem os deveres públicos (*enforcement* ou dimensão coercitiva), ambas¹⁷ voltadas para a “domesticação do poder”.¹⁸

Essas duas dimensões da *accountability* (*answerability* e *enforcement*) são essenciais para romper com a indiferença administrativa, acima mencionada, em relação aos anseios coletivos, em momentos em que a via eleitoral não é capaz de expressar a vontade da sociedade. Vislumbram-se, nesses dois institutos, verdadeiras substâncias dos poderes contramajoritários, não apenas as principais características das competências controladoras dos tribunais de contas, mas principalmente, a chave para a promoção de uma cultura mais dialógica e democrática na relação entre Administração Pública e o povo.

3 *Accountability* no contexto de crise da democracia

Por meio da Resolução nº A/RES/70/1,¹⁹ 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 interessadas “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”.²⁰

O ODS 16 se desdobra em diversa 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 revela a importância que vem sendo

¹⁷ No mesmo sentido, reconhecendo como elementos básicos da expressão, as etapas de “resposta” e “aplicação/execução”, têm-se PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York: Routledge, 2014. local 194.

¹⁸ 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. 14-15. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=Power+and+Accountability+in+New+Democracies&ots=mL3slyLMO&sig=iNDpu69QiwJH5wvaFOdZv8Htod4#v=onepage&q=Power%20and%20Accountability%20in%20New%20Democracies&f=false>. Acesso em: 2 jul. 2021.

¹⁹ NACIONES UNIDAS. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*, 2015. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Acesso em: 22 fev. 2022.

²⁰ NACIONES UNIDAS. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*, 2015, p. 29. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Acesso em: 22 fev. 2022.

atribuída, em nível internacional, à *accountability*, o que também se reflete na esfera do debate acadêmico.²¹

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 redes.²² Reveladora da expressividade dessa questão foi o fato de a temática do *World Development Report*,²³ de 2021, do Banco Mundial,²⁴ 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/administrações.²⁵ A importância da *accountability* na esfera da governança de dados reforça a percepção de centralidade do tema para o desenvolvimento dos países.

Por óbvio, 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 poder, orientado à ação,²⁶ ou seja, seus contornos atuais estabelecem imperativos que o vocacionam, para além do respeito às limitações de cunho republicanas e liberais, em direção à 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

²¹ 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, 2020. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S000305542000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021.

²² 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, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301788806_A_Sociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Accao_Politica. Acesso em: 2 ago. 2021.

²³ THE WORLD BANK. *International Bank for Reconstruction AND Development*. World Development Report 2021, 2021. Disponível em: <https://wdr2021.worldbank.org/the-report/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

²⁴ 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 o relatório de 2004 apontou a sua importância para que os serviços funcionem para os pobres (MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejay. Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice. *The World Bank Working Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, n. 76, . p. 1, 2004. Disponível em: <http://citeserx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.158.5247&rep=rep1&type=pdf>. Acesso em: 28 jul. 2021).

²⁵ THE WORLD BANK. *International Bank for Reconstruction AND Development*. World Development Report 2021, 2021, p. 7. Disponível em: <https://wdr2021.worldbank.org/the-report/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

²⁶ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 122.

clássicos.²⁷ 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 modernidade.²⁸

Além disso, merece atenção o fato de que a insatisfação popular com a democracia vem se expandindo em democracias tidas como consolidadas e nas chamadas poliarquias,²⁹ o que se reflete em queda na participação eleitoral e perda de confiança nas instituições e na política, fenômeno que vem possibilitando o empoderamento de diversos *outsiders* que se apresentam como “antissistema” e que laboram contra a própria democracia que permitiram suas ascensões.³⁰ Nesse contexto, Manuel Castells também vê a crise de legitimidade do Estado como uma faceta da tensão entre subjetividade e o isolamento dos governos em relação aos seus representados, que culmina na incapacidade de gerir a relação do “eu” com a rede instituída pela globalização.³¹

Diante de bloqueios institucionais que se apresentam nos moldes apontados pelos autores citados acima, percebe-se que a crise da democracia no Brasil trilha o mesmo caminho. Por três décadas seguidas, observou-se o aprofundamento do quadro democrático brasileiro, o que fazia parecer pouco plausível uma guinada autoritária no sentido oposto, porém, tendo como marco as manifestações de rua de 2013, a democracia representativa passou a ser contestada de modo a colocar em jogo as conquistas até então alcançadas.³² Aquele ano não contou com nenhum grande caso de corrupção ligado ao executivo federal e o desemprego registrado

²⁷ BINENBOJM, Gustavo. *Uma teoria do direito administrativo: direitos fundamentais, democracia e constitucionalização*. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2014. p. 45.

²⁸ 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: 2 ago. 2021.

²⁹ A existência de múltiplos centros de poder intermediários, que disputariam o poder internamente, é o que caracteriza o que Robert Dahl chama de poliarquia, que se distingue da verdadeira democracia, que teria ideais normativos utópicos. Poliarquias seria um termo que representaria as democracias contemporâneas reais e “imperfeitas” (MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 59, p. 11, 2005. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/280/553>. Acesso em: 22 fev. 2022). Importante ainda frisar, na seara das condições procedimentais aludidas por Dahl, 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).

³⁰ PRZEWORSKI, Adam. *Crise da democracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 2020. p. 25-47.

³¹ CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018. p. 93-95.

³² SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro: Eduerj; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 295.

foi o menor desde 2002, porém, verificou-se uma rejeição assistemática, sem contornos precisos, em relação ao *status quo*.³³

A despeito dessa incoerência, o que há muito se verificava era uma percepção de aumento da corrupção, prática já bastante radicada no sistema política, muito embora a Constituição da República de 1988 tenha propiciado um aporte institucional voltado para a contensão desse mal, tal como a fixação de importantes competências ao Tribunal de Contas da União (TCU), bem como a criação da Controladoria Geral da União (CGU) em 2002.³⁴ A opinião pública no Brasil, atualmente, condena os desvios de verbas e os abusos de poder, muito embora seja conivente com outras formas de apropriação privada de recursos públicos.³⁵ Dessa forma, temos que essas questões são facetas da contestação do modelo representativo de democracia.

Tratando da crise das democracias contemporâneas, Pierre Rosanvallon nos apresenta a ideia de contrademocracia,³⁶ que trabalha com a noção de desconfiança democrática, que tem por objetivo garantir que os eleitos atuam de acordo com suas promessas e também, tendo como orientação o bem comum, reforçando, dessa forma, a democracia eleitoral.³⁷ Compõe a noção de desconfiança democrática do autor a ideia de poderes de supervisão, que podem ser exercidos tanto por indivíduos quanto por organizações.³⁸

Nesse cenário, a *accountability* tem um especial papel, que extrapola a noção de Estado de Direito, em seu sentido histórico estrito, pois o qualificativo “democrático” exige, não só o reconhecimento de direitos civis e políticos, mas também responsividade por parte dos governantes em relação à sociedade.³⁹

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, com essa configuração de regime de orientação da sociedade. Essa realidade em construção, repleta de inconsistências e desafios, foi o que fez despertar em Guillermo O’Donnell

³³ SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro: Eduerj; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020. p. 47-48.

³⁴ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. local 1331.

³⁵ AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016. local 1354.

³⁶ O conceito referido por Pierre Rosanvallon pelo epíteto de “contrademocracia”, corresponde, neste trabalho, ao elemento contramajoritário da democracia.

³⁷ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022. p. 8.

³⁸ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022. p. 13.

³⁹ O’DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 211.

o seu interesse pelo que denominou “*accountability* horizontal”,⁴⁰ pois, apesar de diversas nações da América Latina terem se convertido em poliarquias, o que não deixa de ser um avanço, ali não se verificou a efetivação de uma *accountability* horizontal consistente, sem solução de continuidade.⁴¹

A constatação do autor foi que, nesse novo contexto histórico que ora se apresentava, apesar de ter sido dado um passo civilizatório no que se refere à *accountability* vertical, ou seja, na dimensão eleitoral, ainda se verificavam fragilidades no campo da *accountability* institucional.⁴² 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 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, no mesmo passo em que se busca melhorar a qualidade da democracia eleitoral, também são instituídas complexas medidas práticas voltadas para o estabelecimento de freios e contrapesos, que de certa forma, institucionalizam a desconfiança.⁴³ 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.

Além disso, tem-se que a interação entre os órgãos e entidades de *accountability* horizontal, tal como os tribunais de contas, e a sociedade civil, no exercício da desconfiança democrática, pode ser operacionalizada por meio do conceito de *accountability* diagonal.

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

⁴⁰ Os termos *accountability* vertical, horizontal, social, diagonal e externo compõem o arcabouço terminológico que vem sendo amplamente usado pela ciência política contemporânea (WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. p. 42). Para Guillermo O'Donnell (*Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017), *accountability* vertical seria aquela que se verifica entre governantes e instâncias governadas, ou seja, os cidadãos, podendo ocorrer pelas vias eleitorais ou por meio do controle social; Por sua vez, *accountability* horizontal seria aquela que se dá entre órgãos distintos, entre os quais não há relação de hierarquia, mas apenas, exercício de competências constitucionais, constituindo-se manifestação do sistema de freios e contrapesos. O controle externo exercido pelos tribunais de contas seria, portanto, uma manifestação da *accountability* horizontal.

⁴¹ O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 99-100.

⁴² O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 100.

⁴³ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. p. 2. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

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 administração pública.⁴⁴ Por ter se percebido certa fungibilidade dos termos na literatura especializada, aqui será tratada como seu sinônimo a noção anteriormente trazida, denominada de *accountability* social.⁴⁵

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).⁴⁶

Com base nas definições trazidas acima, e que servirão como diretrizes teóricas para esse trabalho, foi possível visualizar elementos dialógicos no âmbito do controle externo exercido por parte dos diversos tribunais de contas, porém, também foram detectados empecilhos jurídicos que bloqueiam a efetividade dessa modalidade de participação indireta na administração da coisa pública, como será visto adiante.

4 Implicações democráticas da atuação de instituições contramajoritárias

Ao tratar da legitimidade democrática da jurisdição constitucional, Luís Roberto Barroso, aponta que a possibilidade do exercício de controle sobre decisões tomadas por instância eleitas (ou seja, legitimadas pelo princípio majoritário), por parte de cortes constitucionais, já era aventada nos *Federalist Papers*, tendo 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 a teoria constitucional a alcunha de “dificuldade contramajoritária”.⁴⁷

Ao lado do padrão jurídico majoritário, tem-se, o padrão contramajoritário, caracterizados por ser, pelo menos teoricamente, político-partidariamente neutral, sendo complementar à via representativa, constituindo-se, dessa forma, essencial expressão democrática.⁴⁸ O princípio contramajoritário, em uma democracia, seria o

⁴⁴ PELIZZO, Riccardo; STAPENHURST, Rick. *Government Accountability and Legislative Oversight*. New York: Routledge, 2014. local 239.

⁴⁵ BARROS, Laura Mendes Amando de. *Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 43.

⁴⁶ GOETZ, Anne Marie; JENKINS, Rob. Hybrid forms of accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, v. 3, n. 3, p. 364, 2001. Disponível em: <http://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14616670110051957>. Acesso em: 28 jul. 2021.

⁴⁷ 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.

⁴⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 155.

mais adequado à atividade controladora, ao passo que o princípio majoritário seria a base da legitimidade da tomada de decisões legislativas.⁴⁹

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*.⁵⁰

Complementando o aporte teórico trazido, ressalta-se que Pierre Rosanvallon aponta como elementos contrademocráticos (ou contramajoritários) de supervisão da democracia, a vigilância, as denúncias e as avaliações.⁵¹

Especificamente sobre a denúncia, o autor entende que ela representa uma reafirmação da credibilidade na publicidade como meio de correção de eventuais distorções verificadas, com a finalidade de compatibilizá-las com o direito, o que reforçaria a confiança coletiva nas instituições.⁵² 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 possível.⁵³

A hipótese aqui aventada é a de que a cultura da denúncia⁵⁴ permite o diálogo com a sociedade civil, como manifestação da supervisão democrática, no mesmo passo em que conecta a vigilância exercida por ela à *expertise*, a garantias institucionais e a poderes sancionatório de instâncias de *accountability* horizontal, aqui tratada a partir do recorte organizacional dos tribunais de contas brasileiros.

Tal delimitação de objeto se justifica pelo movimento, observado na recente história do país, de ascensão de “não eleitos”, e de novos arranjos institucionais de natureza contramajoritária, que não respondem diretamente ao povo, reflexos da complexidade da sociedade e do Estado contemporâneos, contexto no qual o incremento constitucional de competências das cortes de contas nacionais se insere.⁵⁵

⁴⁹ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 155.

⁵⁰ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 375-376.

⁵¹ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. p. 31; p. 43-44. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

⁵² ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. p. 31; p. 43-44. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

⁵³ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. p. 31; p. 43-44. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

⁵⁴ O termo “denúncia” aqui é empregado de forma mais genérica, podendo abranger não só os processos de fiscalização denominados com essa alcunha, mas também, outras formas de manifestação.

⁵⁵ SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002. p. 111-113.

Assevere-se, ainda, que o advento das mudanças institucionais de impulso da *accountability*, a partir da redemocratização da América Latina e em especial, do Brasil, como parte de um movimento de reafirmação da expressão contramajoritária em uma democracia, tem importância, no Estado de Direito, porque neste, sob uma perspectiva puramente majoritária, sempre podem ocorrer distorções em favor de ideologias autoritárias.⁵⁶

5 Competências constitucionais dos tribunais de contas brasileiros

Os tribunais de contas, assim como as demais instituições de controle, são essenciais à democracia, visto que têm um importante papel na preservação do regime, uma vez que atuam em busca da efetividade das políticas públicas, em consonância com o princípio republicano da responsividade dos agentes públicos em relação à sociedade, representado no dever de prestar de contas de sua atuação.⁵⁷

O desenho institucional de *accountability* horizontal das finanças públicas, ao qual corresponde as cortes de contas pátrias, é apenas uma das possibilidades existentes, se pensarmos, sob uma perspectiva comparada, já que outros modelos são adotados mundo a fora. Marianna Willeman aponta que, em decorrência da sua relevância, os principais arquétipos de experiências institucionais de controle externo das finanças públicas são: (i) o modelo de Westminster, que adota a forma de auditoria-geral monocrática; (ii) o modelo colegiado de auditoria-geral e (iii) o modelo napoleônico ou quase-judicial, que é o adotado no Brasil, por meio dos tribunais de contas.⁵⁸

O tribunal de contas foi criado, no Brasil, pelo Decreto nº 966-A, de 1890, sob influência de Ruy Barbosa, passando, desde então, a figurar em todas as constituições subsequentes a essa previsão inaugural.⁵⁹ Atualmente, os tribunais de contas estão previstos na Constituição da República de 1988, nos 70 a 75,⁶⁰ sendo-lhes atribuídas a competências específicas e autônomas para a fiscalização

⁵⁶ O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017. p. 219.

⁵⁷ SILVA FILHO, João Antonio da. *Tribunais de contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 76.

⁵⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 109. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁵⁹ SILVA FILHO, João Antonio da. *Tribunais de contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 76.

⁶⁰ Deve ser observado que no artigo 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.

contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, a despeito de figurarem no artigo 71, como auxiliares dos órgãos do Poder Legislativo.

Pode-se dizer que esses órgãos vêm ganhando bastante relevância, passando por um processo de intensa modernização e que talvez sejam as instituições que mais evoluíram no Brasil nos últimos anos, realizando grandes esforços de integração, de disseminação de boas práticas e homogeneização de qualidade em todo o território nacional,⁶¹ demonstrando terem captado bem a ideia apresentada por Manuel Castells, citado anteriormente, de que vivenciamos uma sociedade organizada em redes.

Atualmente existem 33 tribunais de contas no Brasil,⁶² 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 poderes.⁶³ Os tribunais de contas têm um importante papel técnico-opinativo em nossa república, principalmente quando exercem função informativa em relação ao seu “principal”,⁶⁴ que em âmbito federal, é representado pelo Congresso Nacional.⁶⁵

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 Pública.⁶⁶

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 Pública.⁶⁷

⁶¹ LIMA, Edilberto Carlos Pontes (org.). *Tribunal de contas do século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 101.

⁶² 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, dispõe de uma corte de contas (TCEs e TCDF). Além disso, os estados da Bahia, Goiás e Pará têm tribunais de contas dos municípios (TCMs). Por fim, apenas os municípios de São Paulo e Rio de Janeiro dispõem de tribunais de contas municipais (TCMs), sendo vedada a criação de outros órgãos dessa natureza, de acordo com disposição do artigo 31, §4º, da Constituição da República de 1988.

⁶³ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 252. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁶⁴ Monique Menezes (2012, p. 111) 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.

⁶⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 258. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁶⁶ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 259. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021. A autora ainda observa que tal competência não deve ser confundida com a competência de anular atos administrativos.

⁶⁷ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 315. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

Nessa 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, nessa fase, um papel mais dialógico e informativo, não exercendo nenhuma competência contramajoritária durante o processo.⁶⁸

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 legitimidade da atuação executiva.⁶⁹ 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 legislativo.⁷⁰ 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-formal.⁷¹

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 legislação,⁷² incluindo-se aqui a execução de contratos administrativos.

Atenção especial deve ser dada, ainda, para a 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.

Contas de governo ou contas institucionais são julgadas, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição de 1988, pelo Congresso Nacional, após parecer

⁶⁸ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 315. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁶⁹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 315-316. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁷⁰ Art. 71, §1º, da Constituição da República de 1988.

⁷¹ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 260-261. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁷² Art. 71, inciso IX, da Constituição da República de 1988.

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 públicas.⁷³ 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 débito.⁷⁴

O grande problema, quando se trabalha com essa dicotomia, surge no caso de pequenos municípios, onde o chefe do executivo acumula, geralmente, a função de ordenador de despesas, o que sujeita suas contas, não apenas ao crivo do órgão legislativo municipal, após parecer prévio, conforme o artigo 31, §2º, da Constituição de 1988, mas também, ao julgamento paralelo de suas contas de gestão pelo tribunal de contas competente.⁷⁵

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*”⁷⁶ *accountability*”. Apesar disso, a Constituição de 1988 trouxe 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 pública.⁷⁷

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 análises, geralmente, estão revestidos pelas prerrogativas próprias do exercício do poder discricionário.⁷⁸

Vislumbra-se nesse instrumento de fiscalização, cuja execução ficou a cargo dos tribunais de contas, uma manifestação do que Pierre Rosanvallon chamou de

⁷³ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 9. ed. São Paulo: Método, 2021. p. 51.

⁷⁴ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 9. ed. São Paulo: Método, 2021. p. 51.

⁷⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 285-286. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁷⁶ 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 Moisés. *Leniência: elementos do direito da conformidade*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 15).

⁷⁷ LIMA, Luiz Henrique. *Controle externo: teoria e jurisprudência para os tribunais de contas*. 9. ed. São Paulo: Método, 2021. p. 33.

⁷⁸ BARROS, Laura Mendes Amando de. *Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 207.

aspecto da “avaliação”, própria do exercício da supervisão e caracterizada pela introdução do conhecimento técnico e da *expertise* do debate democrático.⁷⁹

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 técnicos.⁸⁰ 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-formais.⁸¹

Observação deve ser feita, com relação ao debate que vem se travado em relação às disfuncionalidade dos controles externos, no ecossistema jurídico brasileiro, apontadas como problemas para o exercício da função administrativa e como violadoras da separação dos poderes.⁸²

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, 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.⁸³

Especificamente em relação aos tribunais de contas, vem sendo apontado que tais órgãos vêm se imiscuindo de uma competência de Justiça Administrativa de Ofício, não concedida constitucionalmente.⁸⁴ 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 trabalhos.⁸⁵

⁷⁹ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022. p. 31.

⁸⁰ ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022. p. 51-54.

⁸¹ BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. A conquista do tempo presente: auditoria operacional e legitimidade das instituições de controle. *Revista do Tribunal de Contas da União*, n. 105, p. 70, 2005. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/520/571>. Acesso em: 6 jul. 2022.

⁸² SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga de responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 57.

⁸³ SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga de responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020. p. 92.

⁸⁴ JORDÃO, Eduardo. *Estudos antirromânticos sobre controle da Administração Pública*. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 665-666.

⁸⁵ JORDÃO, Eduardo. *Estudos antirromânticos sobre controle da Administração Pública*. São Paulo: JusPodivm, 2022. p. 687-688.

Sobre os problemas levantados nas discussões acima referidas, tem que ser considerado que as mudanças institucionais que vem acontecendo desde a redemocratização e da Carta de 1988 se deram de forma incremental, ou seja, sem passar por processos bruscos de ruptura da ordem.⁸⁶ O incremento de órgãos constitucionais autônomos se deu, justamente, porque no caso do Brasil, à época da promulgação da Constituição, verificava-se uma ausência de instituições de *accountability*⁸⁷ (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 Público.⁸⁸

O problema maior não parece ser a demanda por *accountability*, que tem uma matriz democrática, mas sim a influência de fatores exógenos, decorrentes das conjunturas políticas e sociais que podem refletir na atuação dos órgãos de controle.⁸⁹

Sobre a questão da deturpação, por parte dos tribunais de contas, das competências constitucionalmente concedidas, abstraindo da questão da politização como fator exógeno de influência na atuação de tais órgãos, deve ser observada 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).

Além disso, a Carta Política vigente também prevê a tais órgãos, a possibilidade de 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, não parece compatível com as mudanças institucionais, incrementalmente observadas na atuação de tais órgãos de controle, a partir da redemocratização recente do Brasil, as críticas acima apresentadas,

⁸⁶ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 358-359.

⁸⁷ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 361.

⁸⁸ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 361-364.

⁸⁹ FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018. p. 367-368.

observado, todavia, a razoabilidade na sua atuação e a deferência aos demais poderes.

Pontue-se, por fim, recente decisão do Supremo Tribunal Federal (STF), que abala, sobremaneira, a relevância conquistada pelos tribunais de contas nas últimas décadas. Trata-se da possibilidade de a Justiça Eleitoral declarar a inelegibilidade de agente público, com base no julgamento irrecorrível, de contas de gestão tidas como irregulares, de mandatários que cumulam a função de ordenadores de despesas. O STF firmou a tese⁹⁰ 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 nº 64, de 1990.⁹¹ Marianna Willeman vê a tese firmada como retrocesso para a eficácia da “Lei da Ficha Limpa”.⁹²

Parece claro que em um sistema democrático, que atribui papéis contramajoritários às instituições de *accountability* horizontal, como é o caso do Brasil, haja implicações sociopolíticas⁹³ 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 anteriormente citada, *accountability* diagonal.

6 Aberturas institucionais e dialogicidade administrativa mediada pelos tribunais de contas

Com base no arcabouço teórico trazido, faz-se necessária uma análise do bloco de legalidade que informa a atuação dos tribunais de contas nacionais, com o intuito de identificar as disposições que revelam sua vocação institucional como intermediários da dialética sociedade-administração pública, correspondente à supracitada noção de *accountability* diagonal, além de uma evidenciação de eventuais fragilidades relacionadas ao exercício desse mister.

⁹⁰ Tema nº 835 de Repercussão Geral do STF, tendo por *leading case* o RE nº 848.826.

⁹¹ Dispositivo com redação decorrente de alteração introduzida pela Lei Complementar nº 135, de 2010, a chamada “Lei da Ficha Limpa”.

⁹² WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 290. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

⁹³ BARROS, Laura Mendes Amando de. *Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas*. São Paulo: Quartier Latin, 2019. p. 208.

A denúncia é a forma, por excelência, de configuração da *accountability* diagonal no âmbito dos tribunais de contas brasileiros, tendo em vista que a própria Constituição, em seu artigo 74, §2,⁹⁴ estabelece que qualquer cidadão, partido político associação, ou sindicato é parte legítima para deflagrar tal processo de fiscalização. Perceba-se que a dinâmica do processo de denúncia, no âmbito dos diversos tribunais de contas se enquadra, procedimentalmente falando, nos contornos teóricos da *accountability* diagonal, conforme apresentada anteriormente, por meio do qual extraímos 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.

O que se percebe é que, 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 sigilosos que a Corte de Contas Federal e normas que garantem menos *feedback* ao denunciante.

Portanto, a análise da configuração normativa do instituto da denúncia, nos diversos tribunais de contas brasileiros, aponta para a mera replicação das disposições legais e regimentais que regulamentam as competências do TCU. É frequente, todavia, a restrição de *accountability*, como no caso da regra do art. 53, §4^a, de sua lei orgânica,⁹⁵ que estabelece situação excepcional de restrição da publicidade dos processos de denúncia, nos casos em que estão em jogo direitos e garantias individuais. Observou-se, no que se refere ao exemplo apontado, a deturpação, em nível de tribunal de contas local, da redação federal de inspiração, para tornar o sigilo a regra em processos dessa natureza, o que limita, dessa forma, o potencial de gerar transparência, que se espera desses órgãos.

Poucos tribunais de contas asseguram ao denunciante a condição de parte interessada, citando como exemplo, o TCE-PR, que o faz por meio do artigo 37 da sua lei orgânica.⁹⁶ A maioria, no máximo, assegura o direito de receber certidões a respeito de despachos e fatos apurados, nos moldes do que prescreve o artigo 182

⁹⁴ Ressalte-se que o artigo 75 da Constituição da República de 1988 prescreve que, no que couber, as disposições pertinentes ao TCU são aplicáveis às demais cortes de contas.

⁹⁵ BRASIL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8443.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

⁹⁶ PARANÁ. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005. Disponível em: <https://www1.tce.pr.gov.br/multimedia/2022/1/pdf/00363861.pdf>. Acesso em: 1 abr. 2022.

do Regimento Interno do TCU, ainda assim, sem nenhuma garantia de participação mais aprofundada no processo de fiscalização e concertação a respeito do ato, contrato ou política pública fiscalizada. No mesmo caminho vai o instituto da representação, limitado a algumas categorias de agentes públicos e as ouvidorias.

O que se percebeu foi que 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.

Uma “luz no fim do túnel”, que traz esperança em um futuro onde 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, por meio da análise da eficiência, eficácia, efetividade e economicidade da atuação estatal,⁹⁷ trazendo para o centro dos debates do controle externo, as políticas públicas.

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, e indiretamente, tendo em vista os resultados almejados por essa espécie de fiscalização, na dialética entre esta e a administração pública, apresentando-se como promissor campo de aperfeiçoamento da aqui apregoada, *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),⁹⁸ além definir requisitos e orientar a realização de auditorias operacionais por auditores do TCU, também se destina a auditores de outras entidades.⁹⁹

⁹⁷ SILVA FILHO, João Antonio da. *Tribunais de contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*. São Paulo: Contracorrente, 2019. p. 108.

⁹⁸ Mais especificamente, na ISSAI 3000, de 2001, editada pela International Organization of Supreme Audit Institutions (Intosai).

⁹⁹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX). *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020. p. 5. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/>

O item 328 do MAO, ao tratar da execução das auditorias operacionais, aponta a necessidade de se buscarem 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 em outros *stakeholders*,¹⁰⁰ termo bastante comum no jargão de auditoria, 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 questionários.¹⁰¹ Chama-se atenção, ainda, para uma importante técnica de obtenção de informações contextuais ao objeto de uma auditoria operacional, que é o grupo focal, tratado no item 378 do MAO,¹⁰² e visa à 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 tema.¹⁰³

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 atém aos aspectos contábeis, financeiros, orçamentários e patrimoniais, também podem ser desenvolvidas de modo a buscar o aperfeiçoamento da performance administrativa, por meio das auditorias operacionais,¹⁰⁴ verdadeiros laboratórios de interação com

02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

¹⁰⁰ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX). *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020. p. 96. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

¹⁰¹ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX). *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020. p. 101-106. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

¹⁰² A técnica conta ainda, no âmbito do TCU, com uma regulamentação específica, dada pela Portaria-SEGCEX Nº 16, de 29 de julho de 2013.

¹⁰³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGCEX). *Manual de auditoria operacional*. 4. ed. Brasília: TCU, 2020. p. 101-106. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/F2/73/02/68/7335671023455957E18818A8/Manual_auditoria_operacional_4_edicao.pdf. Acesso em: 8 jul. 2022.

¹⁰⁴ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 280-282. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

os destinatários a atuação governamental. A autora ainda aponta que, a aplicação de uma concepção dialógica, no campo de atuação dos tribunais de contas, tem também o condão de minimizar o potencial invasivo à esfera de competência discricionária da Administração Pública.¹⁰⁵

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 porque interação comunicativa entre particular e administração não precisa, necessariamente, se dar apenas por canais diretos.

7 Conclusão

A fragilidade de institutos que deveriam figurar com importantes ferramentas de *accountability* diagonal, tal como o caso da denúncia, revela que o diálogo com a sociedade civil ainda não integra, de forma consistente, a rotina dos tribunais de contas brasileiros, na busca de soluções relacionadas ao controle externo da Administração Pública. Porém, práticas como as auditorias operacionais, novidade trazida pela Constituição federal de 1988, se apresentam como alento para os que acreditam que o aprimoramento da democracia, necessariamente, passa por mudanças institucionais que proporcionam incremento da *accountability* e de uma maior participação da sociedade, nos rumos tomados pela administração pública, superando a mera expressão eleitoral.

A ascensão das cortes de contas ao patamar de uma das instituições protagonista da jovem democracia brasileira não é consensual, além mesmo porque as críticas apontadas à disfuncionalidade do controle externo não são infundadas. As relações interinstitucionais e a dialogicidade entre controle e a função administrativa, devem, portanto, ser aperfeiçoadas, assim como devem ser aperfeiçoados os canais de interação direta entre os “administrados” e a gestão pública, e entre aqueles e as agências de controle externo.

O incremento da democracia brasileira, certamente, perpassa por uma releitura da separação clássica de poderes e o reconhecimento dos tribunais de contas como instâncias contramajoritária de rompimento da indiferença administrativa em

¹⁰⁵ WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos tribunais de contas no Brasil*. 2. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 309. Disponível em: <https://www.forumconhecimento.com.br/livro/1480>. Acesso em: 8 jun. 2021.

relação aos anseios da sociedade civil. A razoabilidade, por certo, deve orientar esse processo, ao lado do aperfeiçoamento técnico desses órgãos, observando-se que certo nível de deferência é essencial para a manutenção do equilíbrio institucional, porém, sem esquecer-se do verdadeiro destinatário da atuação estatal, que é o povo.

Referências

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

AVRITZER, Leonardo. *Impasses da democracia no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BARROS, Laura Mendes Amando de. *Compliance e controle social do setor público: auditorias democráticas*. São Paulo: Quartier Latin, 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.

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

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: 2 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*, n. 105, p. 60-76, 2005. Disponível em: <http://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/520/571>. Acesso em: 6 jul. 2022.

BRASIL. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União. Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. *Diário Oficial da União*: Brasília, DF, 1992. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18443.htm. Acesso em: 1 abr. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Secretaria-Geral de Controle Externo (SEGECEX). *Manual de auditoria operacional*. 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: 8 jul. 2022.

CASTELLS, Manuel. *Ruptura: a crise da democracia liberal*. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

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, 2006. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/301788806_A_Sociedade_em_Rede_Do_Conhecimento_a_Accao_Politica. Acesso em: 2 ago. 2021.

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.

DAHL, Robert Alan. *A democracia e seus críticos*. São Paulo: WMF Martins Fontes, 2012.

FARIA, Cláudia Feres. Democracia deliberativa: Habermas, Cohen e Bohman. *Lua Nova: Revista de Cultura e Política*, n. 50, p. 47-68, 2000. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64452000000200004&lng=pt&tling=pt. Acesso em: 18 nov. 2021.

FILGUEIRAS, Fernando. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. In: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: Ipea, 2018.

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

HELD, Divd. *Models of Democracy*. 3. rd. Cambridge; Malden: Polity Press, 2006.

JORDÃO, Eduardo. *Estudos antirromânticos sobre controle da Administração Pública*. São Paulo: JusPodivm, 2022.

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, 2020. Disponível em: https://www.cambridge.org/core/product/identifier/S0003055420000222/type/journal_article. Acesso em: 18 jun. 2021.

MALENA, Carmen; FORSTER, Reiner; SINGH, Janmejey. Social Accountability An introduction to the concept and emerging practice. *The World Bank Working Social Development Papers: Participation and Civic Engagement*, n. 76, 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.

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, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782012000300006&lng=pt&tling=pt. Acesso em: 15 dez. 2021.

MIGUEL, Luís Felipe. Teoria democrática atual: esboço de mapeamento. *BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 59, p. 5-42, 2005. Disponível em: <https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/article/view/280/553>. Acesso em: 22 fev. 2022.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *O direito administrativo no século XXI*. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

NACIONES UNIDAS. *Resolución aprobada por la Asamblea General el 25 de septiembre de 2015*, 2015. Disponível em: <https://undocs.org/es/A/RES/70/1>. Acesso em: 22 fev. 2022.

O'DONNELL, Guillermo. *Dissonâncias: críticas democráticas à democracia*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 2017.

PARANÁ. *Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Paraná*. Lei Complementar nº 113, de 15 de dezembro de 2005. 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.

PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de (org.). *Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. 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.

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

ROSANVALLON, Pierre. *Counter-Democracy: Politics in an Age of Distrust*. Leiden: Cambridge University Press, 2008. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4313157/mod_resource/content/1/Pierre%20Rosanvallon.pdf. Acesso em: 18 abr. 2022.

ROSANVALLON, Pierre. Réinventer la démocratie? *Le Monde*, 2009. Disponível em: https://www.college-de-france.fr/media/pierre-rosanvallon/UPL52339_Reinventer_la_democratie_Version_II.pdf. Acesso em: 24 maio 2022.

SANTOS, Boaventura de Sousa (org.). *Democratizar a democracia: os caminhos da democracia participativa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. *Direito administrativo do medo: risco e fuga de responsabilização dos agentes públicos*. 1. ed. São Paulo: Thomson Reuters, 2020.

SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry Jay; PLATTNER, Marc F. (ed.). *The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em: <https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=MD8Vx1HLOZgC&oi=fnd&pg=PR9&dq=Power+and+Accountability+in+New+Democracies&ots=mL3slyLM0&sig=iNDpu69QIWJH5wwaF0dZv8Htod4#v=onepage&q=Power%20and%20Accountability%20in%20New%20Democracies&f=false>. Acesso em: 2 jul. 2021.

SILVA FILHO, João Antonio da. *Tribunais de contas no Estado Democrático e os desafios do controle externo*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *Democracia em crise no Brasil: valores constitucionais, antagonismo político e dinâmica institucional*. Rio de Janeiro: EdUERJ; São Paulo: Editora Contracorrente, 2020.

THE WORLD BANK. International Bank for Reconstruction AND Development. *World Development Report 2021*, 2021. Disponível em: <https://wdr2021.worldbank.org/the-report/>. Acesso em: 7 mar. 2022.

WARDE, Walfrido; SIMÃO, Valdir Moysés. *Leniência: elementos do direito da conformidade*. São Paulo: Contracorrente, 2019.

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

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

PESSOA, Robertsonio Santos; OLIVEIRA, Antônio Fábio da Silva. Título. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 23, n. 94, p. 89-116, ut./dez. 2023. DOI: 10.21056/aec.v23i94.1672.
