

POR QUE É TÃO COMPLICADA A APLICAÇÃO EFETIVA DO PROCESSO DE ACCOUNTABILITY NO BRASIL?

Mariana Dionísio de Andrade¹

Lásaro Arsênio de Paula Aragão Neto²

Resumo

O presente artigo tem como objetivo responder o seguinte problema de pesquisa: por que é tão complicada a aplicação efetiva do processo de accountability no Brasil? A accountability possui um conceito polissêmico, que compreende o dever de fiscalização de entes e a adequação entre prerrogativas do ente público e responsividade na atuação das instituições. Compreende também a possibilidade de exigir e obrigar aos gestores da administração pública a prestarem contas por seus atos, com a possibilidade de sofrerem sanções por descumprimento ou atos praticados em desacordo com a legalidade. É um tema relevante porque provoca o aprimoramento da burocracia pública e a consolidação do regime democrático. O estudo possui como base o método qualitativo, a partir de uma abordagem descritivo-analítica por meio de revisão de literatura. Como resultado, verifica-se que no contexto brasileiro, para que possa ser efetivamente aplicado, o sistema de accountability deve ainda ultrapassar alguns obstáculos, parte deles arraigados na sociedade desde o período colonial; o que exige, por parte da sociedade, uma mudança da cultura pautada em comodismo e no auto favorecimento, fortalecendo a busca pela realização de direitos e a exigência pela transparência da gestão pública.

Palavras-Chave: Accountability; Aplicação tardia da accountability; Gestão pública; Poder Judiciário; Transparência da burocracia.

¹ Pós-Graduanda do Programa de Doutorado em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco – UFPE (Bolsista CAPES). Mestre em Direito Constitucional pela UNIFOR. Professora da Disciplina Direito Processual Civil nos cursos de Graduação e Pós-Graduação lato sensu da UNIFOR. Especialista em Direito Processual Civil. Pesquisadora do *Multidoor Courthouse System*. Membro associado do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito - CONPEDI. Advogada. E-mail: mariana.dionisio@gmail.com

² Especialista em Direito e Processo do Trabalho na Faculdade Evolutivo – FACE. Especialista em Direito e Processo Constitucionais na Universidade de Fortaleza – UNIFOR. Graduado em Direito pela Universidade de Fortaleza - UNIFOR. Advogado. E-mail: lasaroneto_123@hotmail.com

INTRODUÇÃO

O dever de *accountability* é um tema que cada vez ganha mais força e expressão, principalmente frente à crise de representatividade e grande corrupção enfrentada pelo país. Pode ser definida, de forma objetiva e menos ampla, como uma forma de “prestação de contas”, através de informações e justificações de suas ações e resultados por pessoas que receberam atribuições ou delegações de poder, com a consequente responsabilização, seja ela, política, pública, institucional e/ou jurídica.

Remetendo, portanto, ao princípio da legalidade, um dos valores basilares do regime democrático e da administração pública, onde os cidadãos e as autoridades públicas encontram-se submetidos às disposições legais e sujeitos a sanções no caso de descumprimento.

No âmbito social, *accountability* se materializa como uma possibilidade de acesso ao desempenho da gestão pública por meio da prestação de contas, o que contribui com a transparência dos serviços prestados e com a responsividade ínsita da atuação gestora da burocracia administrativa. Os entes governamentais ficam incumbidos de demonstrar as políticas e objetivos adotados, devendo ainda informar a maneira utilizada para empregar os recursos públicos, no cumprimento ou não dos resultados planejados.

A responsabilização deve ultrapassar a simples ideia de prestação de contas, porque o dever de *accountability* não se limita à necessidade de justificar, por parte do poder público em nome dos cidadãos, os atos aos quais foram legitimados a praticar; mas deve ter incluída uma possibilidade de sanção. Não se pode ignorar também a extrema importância que a própria sociedade civil, juntamente com a imprensa, possui na fiscalização e no controle externo do exercício do poder público.

Na visão do International Federation of Accountants (IFAC) (2001), *accountability* é o processo pelo qual as entidades do setor público e os indivíduos dentro delas são responsáveis por suas decisões e ações, a maneira como estão gerindo os recursos públicos assim como a relação com os desempenhos e resultados.

A International Organization of Supreme Audit Institutions (INTOSAI) (1998), endossa a obrigação imposta aos agentes e entidades públicas de responderem fiscal, gerencial e programática quanto aos recursos que lhes foram conferidos. No mesmo sentido segue a Organization for Economic Co-operation and Development (OECD) (2008), a qual fala que a *accountability* é sinônimo de prestação de contas para melhorar a possibilidade de as pessoas mais vulneráveis na sociedade expressarem suas necessidades.

Na busca da resposta do problema de pesquisa levantado, foi utilizada abordagem qualitativa, caracterizada, pela qualificação dos dados coletados, durante a análise do problema. Com isso foi adotado o método de pesquisa dialético, o qual é aplicado em pesquisas qualitativas, e leva em consideração que os fatos não podem ser considerados fora de um contexto social, fazendo assim com que as contradições se destaquem, dando

origem a novas contradições que consequentemente irão requerer novas soluções, aplicando-se bem ao caso da aplicação do processo de *accountability* no Brasil, que necessita de um sistema criado especificamente criado para a realidade brasileira e não a cópia de outros que já funcionaram.

O presente estudo possui como base metodológica a revisão de literatura, constituindo análise sob a abordagem qualitativa a partir da correlação entre realidade factual e conteúdo teórico.

É notável, portanto a importância da *accountability* no desenvolvimento da democracia, tendo em vista a observância dos direitos fundamentais reconhecidos aos cidadãos assim como a busca por uma gestão pública pautada por lisura, eficiência e efetividade, a qual proporcione condições para oferecimento de serviços que satisfaçam os interesses sociais, e com isso possa dar um fim na grande corrupção que a gestão pública tem enfrentado.

TIPOS DE *ACCOUNTABILITY* E A APLICAÇÃO NO BRASIL

A *accountability* ainda é muito confundida com o conceito de controle, apesar de grande similaridade entre os dois termos, controle e *accountability* não são sinônimos, o controle seria apenas um dos componentes da *accountability*, onde seria definido como controle “a capacidade de um ator em fazer com que o outro atenda às demandas daquele, pela imposição de restrições, penalidades e incentivos” (PÓ; ABRUCIO, 2006, P.686). Diferente da *accountability*, que parte do princípio da participação dos cidadãos na definição e avaliação de políticas públicas, possibilitando premiação ou punição dos responsáveis, onde para que isso se torne possível é necessário que haja um acesso as informações da atuação do governo e seus respectivos resultados, assim como se faz necessário a existência de instituições dotadas de poder para contestar as ações do poder público (PÓ; ABRUCIO, 2006). Portanto o conceito de *accountability* seria mais amplo, onde estaria inserido “responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação de prestação de contas, justificativas para as ações que foram ou deixaram de ser empreendidas, premiação e/ou castigo” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1364).

A preocupação com o controle e com o estabelecimento de limites ao exercício do poder público vem de longa data, “sendo tão antiga quanto a própria sociedade humana”, onde a *accountability*, está amplamente ligada à falta de confiança política. (O’DONNELL, 2001)

São atribuídas a *accountability* pelo menos 5 funções, que seriam: controle democrático (permite ao cidadão como elo principal controlar a atuação do governante que seria o agente); mecanismo de reforço da integridade da governança pública, em face do acesso a informações e consequentemente do controle de questões como corrupção, nepotismo e abuso de poder; melhoria da performance administrativa, com a valorização não

apenas do aspecto repressivo e preventivo o qual propicia tanto a aprendizagem como o aprimoramento da gestão pública; legitimação da atividade governamental, em decorrência da presença conjunta das três funções mencionadas; e catarse pública, relacionada à prestação de esclarecimentos e de satisfação aos cidadãos na hipótese de graves crises ou catástrofes (BOVENS, 2007).

A *accountability* é tida como uma importante ferramenta no combate a corrupção, de acordo com Melo (2003), os níveis de corrupção estão intimamente ligados aos índices de *accountability*, onde a alta incidência da corrupção é consequência dos baixos níveis de *accountability*, de modo que o autor indica que quanto mais alto for um, a tendência é que outro reduza, ou seja aumentando os índices de *accountability* contribuiria para a diminuição dos graus de corrupção na sociedade, quanto maior a transparência governamental maior será a eficácia da *accountability*.

Há duas dimensões em que a *accountability* pode ser dividida. A dimensão vertical representando as ações realizadas individual e/ou coletivamente em relação aos que, eleitos ou não, ocupam cargos e exercem funções em órgãos ou entidades do Estado, englobando em especial as eleições e as reivindicações sociais livremente proferidas assim como a divulgação dessas reivindicações e atos supostamente ilícitos de autoridades públicas pela mídia (O'DONNELL, 1998). E a dimensão horizontal que seria um conjunto de interações entre as próprias estatais, abrangendo as que são compreendidas por agências estatais que possuem o propósito de prevenção, cancelamento, reparação e/ou punição de ações ou possíveis omissões de outra agência estatal que são presumidamente ilegais, seja por transgressão ou corrupção. (O'DONNELL, 2001)

Mesmo com essas duas dimensões, existem várias ramificações que se subdividem dentro do próprio conceito de cada dimensão.

A *accountability* vertical (eleitoral), é a que os cidadãos através das eleições sancionam seus representantes e autoridades eleitas pelos resultados promovidos por seus atos. A *accountability* social é realizada através da sociedade organizada e da imprensa que através de denúncia e exposição pública podem buscar a sanção dos agentes estatais sejam eles eleitos ou não.

A *accountability* horizontal (institucional), é a que agentes estatais (individuais ou coletivos) podem requerer informações e justificações de outros agentes estatais podendo ainda sancioná-los, é nessa modalidade de *accountability* que encontram-se inseridos os tipos de *accountability* Judiciais, subdivididos em quatro, Judicial Decisional (onde informações e justificações, são obtidas diretamente dos magistrados, pelas decisões judiciais podendo haver aplicação de sanção por essas decisões), Judicial Comportamental (a qual obtém informações e justificações também diretamente dos magistrados, porém, considerando seu comportamento, avaliado através de certos fatores, como sua honestidade, produtividade e etc, podendo ainda haver sanção), Judicial Institucional (são informações ou justificações por ações fora do âmbito jurisdicional, como administrativas, podendo ainda

haver sanção por atos inadequados) e a Judicial Legal (que são informações ou justificações a respeito do cumprimento da lei, cabendo também sanções em caso de violações). (TOMIO; ROBL FILHO, 2013)

Na *accountability* é estabelecida uma relação entre mandante e agente ou entre os próprios agentes, ou seja a vertical ocorre entre povo e estado e a horizontal entre agentes estatais, posto isso o autor traz um importante questionamento a respeito de como criar um arranjo institucional que estimule os atores individuais (agentes) a praticar apenas comportamentos benéficos à coletividade ou que como cita Przeworski, o objetivo “é construir instituições que deem poder ao aparelho do Estado para fazer o que deve fazer e impeçam de fazer o que não deve fazer” (PRZEWORSKI, 2006, p.39).

Para que possa existir uma relação de *accountability* forte, é necessário que haja por parte do agente, também chamado de *accountable*, o dever de apresentar informações sobre suas ações para o mandante e até mesmo a outros agentes quando possuírem competência para ter acesso a essas informações, sendo ainda o agente obrigado a justifica-las podendo vir a ser sancionado ou premiado dependendo do resultado. Sendo essa coação com a possibilidade de sanção ou premiação por seus atos, a base para que a *accountability* seja forte e plena.

Há também a possibilidade de haver uma forma “mista” de controle, onde poderá mesclar o aspecto vertical com o aspecto horizontal, quando por exemplo, há por parte do cidadão a reclamação e pedido de informações configurando o aspecto vertical e a capacidade ombudsman obrigar o magistrado a prestar informações do aspecto horizontal.

Ao analisar as formas de *accountabilities*, independência e controle do Judiciário, vem a tona um questionamento acerca da independência dos agentes responsáveis por aplicar as sanções na *accountability* horizontal, pois é um tipo de modalidade específica de independência de agentes estatais que não estão sujeitos ao controle partidário, dotados de vitaliciedade ou mandatos fixos, nesse campo portanto é levantado pelo autor o seguinte questionamento “Como criar instituições com funções de *accountability* horizontal que sejam elas mesmas *accountable* ?”, então ele propõe que para solucionar esse problema é necessário que sejam criados agentes especializados na *accountability*, que preferencialmente devem ser compostos por membros muitas vezes não eleitos e dotados de independência.(SCHEDLER, 1999).

O *accountability* quando relacionado com a independência judicial decisional torna muito complicada sua aplicação, para que possa ser garantida a fiscalização e prestação de contas pelos mandantes, sem que as prerrogativas e garantias dos agentes sejam feridas.

Uma forma de aplicação da *accountability* judicial decisional é impor ao magistrado que em sua sentença apresente as principais informações, justificando por meio dos fatos, leis e da constituição a motivação da sua decisão judicial, sendo também considerado uma forma de *accountability* decisional judicial o sistema de

recursos, que será analisado por uma autoridade hierarquicamente superior.

A possibilidade de uma possível afronta se mostra bem perigosa o que deixa parte da população receosa e desfavorável, pois essa violação pode ser utilizada por grupos sociais, econômicos e políticos fortes para retirar direitos constitucionais e legais de grupos fracos ou minorias.

A independência judicial decisional é importante para aplicar as leis de maneira igualitária possibilitando a manutenção da supremacia da constituição. O juiz deve ser influenciado pelos outros poderes e pelo povo, sendo essa influencia, originaria da obrigação que o magistrado possui em aplicar a lei instituída democraticamente, desde que constitucional, a influencia popular pode se dar ainda pela discussão a respeito da interpretação das leis e da constituição feita pela sociedade civil e pelos membros dos poderes Executivo e Legislativo, podendo ser que haja mudança na interpretação do juiz dependendo da força do melhor argumento.

O espaço para a aplicação da *accountability* judicial decisional se torna mais complicado e mais estreito justamente em virtude da independência judicial decisional, o que não ocorre no caso da *accountability* judicial comportamental e da *accountability* judicial institucional.

Accountability judicial comportamental, se origina da responsividade dos magistrados por suas condutas perante as partes do processo, sendo analisadas por esse tipo de prestação contas, alguns aspectos, como imparcialidade, integridade, urbanidade e eficiência, não havendo, portanto, afronta pelo seu exercício à independência judicial decisional. A *accountability* judicial comportamental traz um grande problema atrelado a sua aplicação, a dificuldade de obtenção de informações e dados que tornem possível mensurar o cumprimento pelos agentes dos deveres e resultados esperados.

Já a *accountability* judicial institucional em face da independência judicial decisional, no exercício de suas funções os magistrados atuarão com agentes estatais de *accountability* horizontal em relação aos poderes Executivo e Legislativo. O Poder Judiciário em seu desenho institucional de “checks and balances”, onde constrói interações e limitações recíprocas entre os três poderes.

O Poder Judiciário acaba por não se tornar tão independente, pois a definição da jurisdição, normas procedimentais e execução das ordens judiciais acabam por dependerem dos poderes Legislativo e Executivo. O autor então levanta o questionamento bem pertinente em relação as interferências institucionais dos outros poderes no Poder Judiciário não poderiam de alguma forma afrontar a independência judicial decisional dos magistrados em algum caso específico, porém atualmente a única forma direta que o poder Legislativo possui de influenciar na independência judicial decisional encontra-se na aprovação no Senado Federal dos indicados a magistratura federal.

O Poder Judiciário norte-americano como forma de possibilitar a *accountability* judicial, criou a conferência judicial, e o escritório administrativo dos tribunais possibilitando assim a mudança do foco da

independência judicial institucional e ampliando o controle interno, com isso concedeu grande autonomia institucional ao Poder Judiciário federal.

No Brasil a grande independência judicial institucional e a forte participação política do Poder Judiciário pode debilitar os mecanismos de *accountabilities* judiciais internos, como forma de sanar esse problema ocorreu a criação de conselhos de justiça, para ampliar as *accountabilities* comportamental e institucional, realizados de maneira interna e não externa.

O Judiciário brasileiro por ser uma organização livre de *accountability* eleitoral amplia a independência de seus agentes, ainda mais porque possuem elevado grau de garantias funcionais, limitando consideravelmente a ocorrência de formas eficientes de *accountability*. A legitimidade democrática dos agentes não eleitos permanece limitada, como não há *accountability* eleitoral sobre esses agentes, faz-se necessário mecanismos de *accountability* horizontal e vertical, fundamentais para análise do Poder Judiciário brasileiro.

Após 1988 não ficou totalmente sem forma de controle imposta ao judicial, a própria manifestação dos cidadãos, das associações e da imprensa pode expor publicamente um agente público, configurando uma forma de *accountability* social, e em decorrência disso quem denunciou pode formular requerimentos administrativos ou ações judiciais pleiteando sanções aos agentes estatais pelas autoridades competentes configurando a *accountability* horizontal.

A nomeação presidencial de magistrados de tribunais superiores após aprovação pelo senado constitui em uma forma de *accountability* que os poderes Executivo e Legislativo possuem sobre o Judiciário sem violar a independência judicial decisional.

O Poder Judiciário brasileiro em especial, torna a *accountability* mais complicada de ser realizada, por ser um dos poderes com maior independência (características de autogoverno, iniciativa de leis, administração financeira, garantias funcionais aos magistrados), provavelmente devido a tanta independência, foi necessária a ampliação das competências recursais, reforçando a modalidade de *accountability* judicial decisional interna, garantindo que possíveis equívocos sejam revisados.

A Constituição de 1988, ampliou a *accountability* institucional dos poderes Executivo e Legislativo por meio de controle concentrado de constitucionalidade no STF, possibilitando uma maior independência institucional ao Ministério público e ampliando o rol de legitimados para propor controle concentrado.

Accountability judicial decisional no Brasil acontece por meio do sistema recursal, do processo de indicação do magistrado de tribunais superiores pelo Presidente da República e aprovação do Senado Federal e da discussão crítica a partir da doutrina e da sociedade civil, amparadas pela liberdade de expressão.

A *accountability* judicial comportamental, na Constituição de 1988 não possuía mecanismos para ser aplicada e pudessem permitir contrabalançar a grande autonomia institucional do Poder Judiciário, nessa

modalidade são analisados alguns aspectos, como, imparcialidade, integridade, urbanidade e eficiência, e como prêmio ou sanção ocorre a promoção, que se dá alternadamente por antiguidade e merecimento, o que torna esse método ineficaz para concretizar a *accountability*, pois acaba por premiar aqueles que não buscam uma prestação judicial mais eficiente e acabam sendo igualmente promovidos por antiguidade.

O Poder Judiciário brasileiro se tornou após a Constituição de 1988 um agente de *accountability* horizontal relevante, porém visíveis *deficits* de *accountabilities* externos e internos, o que juntamente com a relevância que o Judiciário adquiriu no Brasil, com maiores participações da sociedade e judicialização da política na década de 1990, trouxe como consequência muitas propostas de reforma do Poder Judiciário, que se mostrava cada vez mais necessário, e buscavam dois focos principais, celeridade e possibilitar uma maior fiscalização.

A reforma do Judiciário, efetiva e concreta só foi promulgada com a emenda constitucional (EC) 45/04, que pegaram um pouco das propostas de emenda constitucional (PEC) apresentadas anteriormente, a PEC 96/92 e 112/95. A EC 45/04, na verdade estabeleceu os consensos políticos com legisladores para aprovarem a PEC 96/92.

A EC 45/04 trouxe mudanças importantes e necessárias diante do cenário jurídico atravessado, no centro de seus focos estava a eficiência na prestação jurisdicional, importante elemento que compõe a *accountability* judicial comportamental, abordou ainda a crítica à ausência de experiência em jovens magistrados, passando a exigir no mínimo três anos, criou ainda mecanismos novos de promoção onde o merecimento deveria ser analisado a fundo, tentaram também alterar a garantia de vitaliciedade, o que não se concretizou, mas foi imposta a necessidade de realização de curso oficial de preparação para que pudessem obter a vitaliciedade, outra medida que tentaram implementar foi a perda do cargo por sanção disciplinar administrativa, o que também não foi aceita, continuando essa possibilidade a ser permitida apenas por meio judicial, sem contar com a criação do CNJ, marco importantíssimo para possibilitar uma *accountability* mais efetiva.

Adoção e desenvolvimento das dimensões de *accountability* são fundamentais para aprimorar a democracia, tendo em vista o fortalecimento das instituições, é notável que países que possuem mecanismos mais efetivos de *accountability* tendem a apresentar melhores condições de vida, economias mais fortes assim como maior respeito aos direitos dos cidadãos (HIDALGO; ZORRILLA, 2008).

INSTITUIÇÕES RESPONSÁVEIS PELA EFETIVAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY*

No Brasil apesar da pouca efetividade na aplicação da *accountability*, existem alguns órgãos que tem como função base o controle e fiscalização das instituições, e com isso acabam por ajudar mesmo que indiretamente na busca da prestação de contas dos gestores públicos e na fiscalização de seus atos, alguns desses

órgãos são: o Conselho Nacional de Justiça; o Ministério Público; o Tribunal de Contas da União e as Agências Reguladoras.

Conselho Nacional de Justiça (CNJ)

A Constituição Federal de 1988, seguida da reforma do Judiciário, responsável pela criação do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), permitiu a ampliação da independência judicial, e um novo meio de tornar a *accountability* possível, mais especificamente devido a criação do CNJ (Artigo 103-B da Constituição Federal).

Está previsto que o CNJ será composto por 15 membros (60% ou seja 9 membros serão juízes e 40% que são os seis restantes, quatro serão escolhidos entre advogados e membros do ministério público e dois cidadãos de notório saber jurídico), com mandatos de dois anos com uma possível recondução, onde o presidente será um Ministro do STF, cabendo a nomeação de todos os membros do CNJ pelo Presidente da República, após aprovação pelo Senado Federal.

O fato da composição do CNJ ser em sua maioria de magistrados, diminuiu a grande crítica que havia entre os magistrados acerca da sua criação, mas também é muito importante o fato de ser mesclada com advogados, membros do Ministério Público e até cidadãos, pois assim garante que possam ser mantida a isonomia quanto aos seus atos como fiscal, não prevalecendo nenhuma classe, como permite uma maior autonomia ao órgão o fato dessa composição ser por membros de diferentes esferas, possuidores de garantias e prerrogativas que permitem executar as funções de *accountability* necessária ao CNJ.

Porém com as importantes e necessárias mudanças que a reforma judiciária originária da EC 45/04 trouxe, a exemplo da criação do CNJ, tornou a *accountability* possível de ser realizada com maior eficácia, diminuindo consideravelmente esse que era um dos maiores deficits do Poder Judiciário Brasileiro.

O CNJ é o órgão responsável por exercer fiscalização e controle sobre outros agentes estatais, como tribunais, magistrados, serviços auxiliares, prestadores de serviço notarial e de registro, que atuam por delegação, tendo como principal modalidade de *accountability* praticada a horizontal.

A competência de fiscalizar legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, possui principalmente função de *accountability* horizontal exercida pelo CNJ (agente estatal), já que fiscaliza a concretização de valores da administração pública, a concretização desses princípios, como o da publicidade, permitindo a realização de *accountability* social (vertical não eleitoral) sobre os magistrado e serviços auxiliares onde são aplicadas sanções em forma de exposição pública ou por meio de denúncias às ouvidorias, os quais são muito importante na transformação de agentes estatais em accountable, que serão analisados em suas atividades administrativas, financeiras e na apresentação dos dados referentes à prestação da jurisdição.

Portanto as informações serão obtidas por meio de *accountability* horizontal, exigidas as informações pelo CNJ, e com a publicação desses dados o povo exercerá a *accountability* social sobre o Judiciário. Sendo ainda ampliado a forma de realização de *accountability*, com o controle externo exercido pelo poder legislativo com auxílio do tribunal de contas.

Tanto o CNJ como os tribunais terão competência para disciplinar administrativamente e fiscalizar os magistrados, servidores auxiliares e prestadores de serviços públicos delegados, aumentando a possibilidade de realização de *accountability* judicial comportamental, já que pode ser realizada por mais de um órgão.

Caso em alguma demanda o CNJ órgão responsável pela *accountability* judicial interna entenda que há necessidade de representação penal, deverá realizar a representação ao Ministério Público, agente de *accountability* judicial externa para que possa ser tomada as medidas cabíveis em relação ao caso, por meio de relatórios remetidos pelo Presidente do STF ao Congresso Nacional para abertura de sessão legislativa.

A Lei nº 12.106/09 veio ainda disciplinar o Departamento de monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário e do Sistema de Execução de Medidas Socioeducativas (DMF), através dele o CNJ realiza *accountability* horizontal dos agentes estatais que atuam nos referidos sistemas.

Posto isso fica claro as dificuldades para a implementação de *accountability*, forte e concreto no Brasil, devido a grande quantidade de garantias e prerrogativas que como nenhum outro o Poder Judiciário brasileiro possui, que ainda tem a agravante de não ter agente instituído de forma eleitoral no Judiciário o que torna a capacidade de sancionar sem que as garantias constitucionais sejam quebradas ainda mais complicada.

Ministério Público (MP)

Com a Constituição Federal de 1988 o Ministério Público se consolidou com o que vinha se desenhando desde os anos 80, a ampliação na esfera de atuação de seus agentes, voltando mais atenção ao seu papel enquanto órgão de defesa dos interesses coletivos e difusos (meio ambiente, consumidor, bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico), assim como interesses minoritários (crianças e adolescentes infratores, pessoas portadoras de deficiência física, idosos etc).

A Constituição também prevê que a unidade, indivisibilidade e independência funcional, além de assegurar autonomia funcional e administrativa, e as mesmas prerrogativas de membros do Poder Judiciário, como a vitaliciedade, inamovibilidade e irredutibilidade de vencimentos.

Com a Lei Magna, o Ministério Público se torna uma potencial instituição para garantir os direitos sociais, seja controlando abusos do poder público e de forças privadas ou defendendo interesses sociais, inserindo-se perfeitamente na proposta de *accountability* horizontal, onde órgãos estatais possuem prerrogativas para

supervisionar e sancionar ações ou omissões de outros agentes estatais ou outros órgãos estatais, além de atuar no sentido de prevenir condutas pouco responsivas à sociedade, especialmente no âmbito da gestão administrativa e acesso a direitos fundamentais sociais.

Fábio Kerche, traz em seu artigo *Autonomia e Discricionariedade do Ministério Público no Brasil* (2007), o desenho que o Ministério Público brasileiro possui é detentor de características incomuns para qualquer órgão em uma estrutura democrática, possuidor de grande autonomia, acompanhada de grande leque de possibilidades para atuação, Kerche cita que geralmente os órgãos que possuem tanta autonomia, não possuem uma ampla área de atuação como é o caso do Ministério Público brasileiro, pois:

[...] quanto maior o leque de atribuições e mais vaga a legislação – aumentando a chance de discricionariedade dos atores não-eleitos –, maior deve ser o *accountability* para que o principal possa acompanhar o desempenho de seu agente [...], quando se limita o grau de discricionariedade, as chances de arbitrariedades também diminuem, tornando mais razoável em uma democracia a existência de órgãos com altas doses de autonomia.

Fábio Kerche analisa ainda o âmbito das três principais funções do Ministério Público, que seria a promoção de ação penal pública, fiscalização de políticos e defesa do cidadão e da sociedade.

Em relação a ação penal pública, a discricionariedade atribuída aos promotores é baixa, pois não possuem liberdade para decidir, devendo levar todos os casos ao Judiciário. Como órgão aplicador de *accountability* horizontal, as outras duas funções citadas, cabem melhor ao Ministério Público, e são justamente as funções que o órgão possui uma maior discricionariedade.

O Ministério Público exercendo a função de fiscal político, serve para fundamentar a ineficácia do sistema de pesos e contrapesos para garantir a *accountability* e a aplicação correta do disposto em lei. Para isso foi necessária a criação de órgãos como o Ministério Público, que apesar de possuir outras funções, quando se trata da aplicação efetiva da *accountability* seus agentes possuem grande independência funcional para garantir a aplicação. O Ministério Público no exercício da função de fiscal da gestão pública, não atua apenas em busca de informações para que sejam divulgadas, possuem a prerrogativa de com essa fiscalização levar os investigados ao banco dos réus, sem praticamente precisar do avál de outro órgão.

Configura-se, portanto, o Ministério Público, como importante órgão para implementar uma efetiva *accountability* no Brasil, tendo em vista que possui prerrogativas e autonomia funcional, o que permite uma maior liberdade na fiscalização, e sanção de outros órgãos e agentes estatais.

Tribunal De Contas

O Tribunal de Contas da União (TCU), os Tribunais de Contas dos Estados (TCE), os Tribunais de Contas dos Municípios (TCM) e os Tribunais de Contas Municipais são importantes órgãos na efetivação do

processo de *accountability*, por meio de suas auditorias, com os resultados gerados contribui para a melhoria de desempenho e transparência institucional nos órgãos auditados.

No Brasil o sistema de Tribunais de Contas é dividido da seguinte maneira, o TCU atuando no âmbito da união perante os órgãos federais, em matérias privativas da união, assim como fiscalizar contas anuais do Presidente da República, recursos da União repassados aos Estados, DF e Municípios e todas as demais previstas na Constituição Federal e em outras leis específicas.

Já o TCE, em Estados que não possuem TCM tem competência para atuar fiscalizando os recursos gastos pelos municípios, pois apenas em 4 Estados existe a figura dos Tribunais de Contas dos Municípios e em apenas dois existem Tribunal de Contas Municipal, compete ainda ao TCE, a fiscalização das despesas de todos os municípios daquele Estado. Nos casos em que houverem os dois tribunais, tanto o TCE como o TCM, o Estadual, ficará responsável apenas pelas despesas no âmbito estadual.

O Tribunal de Contas Municipal e o Tribunal de Contas do Município são órgãos distintos, o Tribunal de Contas Municipal, é um órgão municipal de controle externo, encarregado apenas daquele município específico, já os Tribunais de Contas dos Municípios é um órgão estadual encarregado de fiscalizar todos os Municípios de determinado Estado.

A auditoria consiste basicamente em uma fiscalização de atividades apontando o que foi realizado baseado em normas, leis e processos operacionais, demonstrando se está ou não de acordo, verificando se as obrigações foram cumpridas corretamente, e se as informações transmitidas estão de acordo com os dados auditados.

Para Pacheco (2008), ao se realizar um auditoria operacional, deve-se relacionar às dimensões da economicidade (preocupação do gestor em minimizar os custos dos recursos utilizados, para desempenhas as funções); eficácia (medir o grau de atendimento das metas propostas em um determinado espaço temporal), eficiência (relação entre a meta alcançada e custo total realizado) e efetividade (relação entre resultados e objetivos) de iniciativas e programas governamentais.

Para poder realizar tais mensurações é necessário que antes seja imposto pela administração pública indicadores de desempenho.

O TCU, utiliza alguns critérios quando busca selecionar potenciais instituições: relevância (analisa o grau de relevância relativa das ações em análise, e independe de materialidade); riscos (vulnerabilidade das ações, que poderá ocasionar um evento indesejável); e a materialidade (representa o valor ou volume de recursos envolvidos).

Com isso pode ser feito um levantamento de dados e informações através de sistemas organizacionais, funcionais, contábil-financeiro, orçamentários, operacionais e patrimoniais. Para que se chegue a realizar de fato

esses levantamentos alguns fatores são analisados previamente, como a oportunidade e conveniência para se realizar a referida auditoria, além da relevância daquela auditoria perante a mídia, a sociedade, a própria administração e os impactos que ela pode gerar.

A Secretaria Federal de Controle Interno definiu auditoria como sendo um conjunto de técnicas que visa avaliar a gestão pública, pelos processos e resultados gerenciais, e a aplicação de recursos públicos por entidades de direito público e privado, mediante confrontação entre a situação encontrada em face de determinado critério técnico, operacional ou legal. (Brasil, 2001)

Trata-se de uma importante técnica de controle do Estado na busca da melhor alocação de seus recursos, não só atuando para corrigir os desperdícios, a improbidade, a negligência e a omissão e, principalmente, antecipando-se a essas ocorrências, buscando garantir os resultados pretendidos, além de destacar os impactos e benefícios sociais advindos (JUND, 2007, p.424)

Segundo Perez Junior *et al* (2007, p.28), a auditoria operacional tem como objetivo a avaliação sistemática da eficácia e eficiência das atividades operacionais e dos processos administrativos, visando ao aprimoramento contínuo da eficiência e eficácia operacionais, contribuindo com soluções.

Para o Tribunal de Contas da União (TCU), a Auditoria de Natureza Operacional, consiste na avaliação sistemática dos programas, projetos, atividades e sistemas governamentais, assim como dos órgãos e entidades jurisdicionadas ao Tribunal.

Segundo Rocha (2007), a auditoria de gestão, ou auditoria de desempenho, em seu sentido de avaliação ampla e objetiva e pela sistemática da conformidade, economia, eficiência, eficácia e efetividade da ação governamental, é um instrumento adequado a promoção de *accountability* horizontal. Entendendo-se *accountability* como a responsabilização permanente dos gestores públicos em termos da avaliação de conformidade/legalidade, bem como da economia, da eficiência, da eficácia e da efetividade dos atos praticados em decorrência do uso do poder que lhes é outorgado pela sociedade.

A *accountability* deve ser aplicada em todas as searas, desde a administração de empresas até a educação, passando pela administração pública e pela ciência política. Para Paul (1991, p.2), *accountability* pública seria o conjunto de abordagens, mecanismos e práticas usadas por atores interessados em garantir um nível e um tipo desejado de desempenho no âmbito do serviço público.

Cada vez a busca por informações e responsabilização dos gestores públicos está maior, principalmente com a crescente crise de corrupção que o país atravessa, havendo uma crescente cobrança por ética, eficiência e ações eficazes. O TCU, através de suas auditorias de natureza operacional, busca contribuir para a melhoria do desempenho das instituições governamentais e da transparência na aplicação de recursos públicos. (BRASIL, 2000)

A auditoria no âmbito do governo, seja ela interna ou externa, de acordo com o que a Constituição Federal de 1988 prevê, em seus artigos 70 e 71, os quais prescrevem como o controle interno, será exercido no âmbito de cada Poder, e o controle externo será exercido pelo Congresso Nacional, com o devido auxílio do TCU. Atualmente o TCU tem a responsabilidade de exercer fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da união e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade, fiscalizando a aplicação de subvenções e renúncias de receitas. (TCU, 2009)

Agências Reguladoras

O modelo regulador no Brasil, pode ser dividido em três etapas. (SANTANA, 2002; MARTINS, 2002). A primeira, que ocorreu entre 1996 e 1997, está relacionada com a onda de privatizações que ocorria naquele momento, com a quebra do monopólio do Estado em alguns setores, como o de energia, telecomunicações e petróleo (Aneel, Anatel e ANP).

Na segunda etapa, a característica principal era a busca por uma melhor eficiência e modernização do Estado, surgindo no período 1999/2000. Era mais comum em setores que havia uma maior competitividade e o que se buscava era resguardar interesses dos cidadãos em relação a determinados setores de mercado, diferente da primeira etapa onde o que havia era o repasse de atividades estatais para o âmbito privado (Anvisa e ANS).

A terceira e última etapa que ocorreu entre 2001 e 2002, apresenta grande mistura de finalidades e áreas onde foram aplicadas, apenas a Agência Nacional de Transportes Terrestres (ANTT) e a Agência Nacional dos Transportes Aquaviários (Antaq) que ainda podem ser consideradas como reguladoras, pois outras como Agência Nacional de Águas (ANA) e a Agência Nacional do Cinema (Ancine) perderam suas finalidades iniciais de regulação.

A mais recente agência reguladora criada no Brasil é a Agência Nacional de Aviação Civil (Anac), criada em 2005, após grande discussão a respeito da sua criação perante o congresso, vindo a ser instalada efetivamente apenas em 2006.

De acordo com Mueller e Pereira (2002, p. 66), as motivações que resultaram na criação das agências reguladoras, busca de uma maior flexibilização administrativa, formas de incentivar as reguladoras para que haja uma maior especialização e conseqüentemente uma menor incerteza em relação ao setor, ocorre também a busca pelo blame-shifting, que seria a transferência parcial à agência da culpa por medidas que se mostraram politicamente impopulares em determinado setor e por último a necessidade de que hajam regras com credibilidade para regular, a fim de evitar oportunismos políticos.

Analisando as agências em cada etapa de criação é possível visualizar que as da primeira etapa estão mais

relacionadas com a quarta motivação, que seria a necessidade de uma maior credibilidade regulatória, enquanto as agências presentes na segunda etapa se caracterizam mais pela relação com a busca de flexibilidade administrativa e formas de incentivar as agências reguladoras. Já as que estão presentes na terceira etapa apresentam clara mistura entre as motivações.

Nesse contexto de regulação, há a divisão entre os grupos econômicos que são regulados e os que não são. Porém, independente de ser ou não regulado, deve ser rastreáveis, direta ou indiretamente pelos cidadãos, que é o foco final para legitimidade em um regime democrático.

Forma-se, portanto, um complexo mecanismo de *accountability*, onde há uma interação múltipla entre os atores, a sociedade civil monitora diretamente os políticos que por sua vez monitoram as agências e estas regulam a empresas. Através do Judiciário há a possibilidade de interferência direta de um ator em outro, a exemplo das relações de consumo.

CONSEQUÊNCIAS DA TARDIA EFETIVAÇÃO DA *ACCOUNTABILITY* NO BRASIL

Com o grande processo de democratização que o país atravessou nas ultimas décadas, fica evidente que ainda há um longo caminho a ser percorrido para que haja efetivamente uma gestão pública pautada pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, como prevê o artigo 37, *caput*, da Constituição da República de 1988.

Sérgio Buarque de Holanda destaca a necessidade que a sociedade brasileira ainda tem de superar algumas características que estão arraigadas desde a formação de uma sociedade brasileira no período colonial, entre elas estão a cultura da personalidade e da cordialidade. A cultura da personalidade que leva em conta a diferença dada pela origem de cada indivíduo, sendo bem representada pela “lei de Gerson”. É complicado aplicar uma submissão por hierarquia formal, em uma sociedade em que todos se consideram barões. (RICUPERO, 2008)

A cultura da personalidade infelizmente é frequentemente demonstrada por ocupantes de cargos e funções públicas mais elevadas na estrutura hierárquica da administração pública brasileira. É bem comum visualizar em defesas, autoridades utilizarem argumentos que por vezes não utilizam fundamento teóricos, impondo-se com base apenas no cargo ou função que ocupa.

A cultura da cordialidade levantada por Sérgio Buarque de Holanda, não é no sentido de polidez, e sim remetendo a origem etimológica do termo “cordial”, que remete a coração, o que não necessariamente seja relacionado a algo positivo, podendo ser no sentido tanto de amor quanto de ódio, representando as ações que

são realizadas nos limites da racionalidade, como ocorre quando há o favorecimento de amigos em detrimento dos demais. (WEGNER *apud* BOTELHO; SCHWARCZ, 2009)

Considerando a necessidade que se tem em estabelecer o processo de *accountability* frente ao contexto democrático, deve buscar, portanto, uma administração que não seja pautada em arbitrariedade, e os atos que forem pautados em subjetividade devem ser impedidos para que não haja discriminação indevida.

O'Donnell (1998) expõe que, devido às diferentes dificuldades que cada Estado tem de enfrentar, seria interessante que fosse adotado um modelo de *accountability* horizontal, levando em conta alguns fatores para aplicação em cada caso, realizando a devida ponderação devido a peculiaridade de cada um.

Seriam exemplos de controle: conferir aos partidos de oposição um papel importante em agências responsáveis por investigar possíveis casos de corrupção; permitir que agências responsáveis por prevenir que ocorram casos de corrupção, como o TCU, sejam profissionalizadas e dotadas de recursos suficientes para serem o máximo possível independentes do Executivo e o mais distantes possível do governo; ter também um Judiciário altamente profissionalizado, com orçamento independente na medida do possível, do executivo e do congresso e autônomo em suas decisões; enfrentar o problema da pobreza e profunda desigualdade; assegurar a disponibilidade de informação confiável e adequada; contar com ações por parte da sociedade, mídias e organizações responsáveis por *accountability* vertical; o que resultaria na formação de bons exemplos para que possam ser seguidos.

Analisando o atual cenário brasileiro, é possível identificar várias instituições inseridas no exercício da *accountability* horizontal, como as controladorias, tribunais, corregedorias, ministério público, dentre outros, porém para chegar na forma efetiva esperada, seja isolada ou em conjunto com outras instituições, há um longo caminho a ser percorrido.

Uma consequência grave e apontada por alguns autores é a ausência do sentimento de nação por parte do brasileiro, que muitas vezes nem conhece a história do país, assim como o abandono do povo pelas classes dominantes, principalmente no que se refere a copiar modelos empregados em outros países, onde muitas vezes não é estudado se caberia a aplicação na realidade nacional, e já é aplicado porque deu certo em outro local. (LIMA *apud* BOTELHO; SCHWARCZ, 2009)

Seria com esse sentimento de nação que se construiriam limites, tanto pela sociedade como pelas autoridades públicas, o que resultaria em repressão e responsabilização dos autores quando houvesse possíveis condutas fora da legalidade e da normatividade.

Aceitar atos que claramente ferem a legalidade ou a moralidade por grande parte da população, como demonstra a pesquisa realizada pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e pelo *Vox Populi*, que mostra o quanto atos que são considerados corrupção são praticados por grande maioria da sociedade. Alguns

desses atos são: não emitir nota fiscal; não declarar imposto de renda; tentar subornar oficiais para evitar multas; falsificar cédula estudantil; dar/aceitar troco manifestamente errado; furtar ligação de TV à cabo; comprar produtos falsificados; registrar ponto funcional pelo colega no trabalho; falsificar assinaturas.

Fica clara a contradição perante a sociedade que, ao passo que busca conduta honesta, proba e eficiente, reivindicando por punição a quem não cumprir, pratica também condutas ilegais ou imorais.

A doutrina destaca essa como uma das maiores dificuldades para aplicação da *accountability* no Brasil, é justamente essa ruptura com valores tradicionais presentes na formação da sociedade, que acabam por comprometer o estabelecimento de uma administração pública nos moldes do tipo ideal.

Campos (1990) levanta uma importante questão que dificulta a aplicação da *accountability*, e mesmo sendo uma observação de mais de duas décadas ainda é aplicável a situação brasileira, que é a característica de tutelado que o povo apresenta em face do Estado que se apresenta como tutor, deixando a sociedade brasileira refém, devido a sua pobreza política da população, devido ao comodismo que a sociedade opta por passar esperando que o Estado vá em busca de defender seus interesses, ao invés de correr atrás deles por conta própria e garanti-los.

Apesar de ter muito caminho a percorrer até que chegue no ideal que se busca, já houve grande evolução nas últimas décadas no que está relacionado a *accountability* no Brasil, como por exemplo, a criação dos diversos mecanismos de participação da comunidade nas políticas públicas, através de conselhos, orçamento participativo e plebiscito, aumentou também a atuação de organizações da sociedade civil, como o Instituto Ethos e a Conferência Nacional dos Bispos do Brasil (CNBB), merece também destaque o Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral (MCCE) e a mobilização da campanha em prol da “Lei da Ficha Limpa”; a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF e a criação da Controladoria Geral da União (CGU).

Essa maior possibilidade de obtenção de informações que subsidiam o balanço geral da União e os relatórios de execução do orçamento e de administração financeira, acabam por compor a demonstração das contas apresentadas ao Congresso Nacional pelo Presidente da República, por meio do siafi; há o acesso via internet do processo de transferências do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM); foram também criados canais de televisão da Câmara, do Senado e do Poder Judiciário; e ouvidorias. (PINHO; SACRAMENTO, 2009)

É visível que as dificuldades para uma aplicação efetiva da *accountability* no Brasil são inúmeras, que variam desde costumes que vem arraigados do período colonial, até a tardia previsão nos dispositivos legais que mesmo quando o tiveram, só foram efetivamente regulamentados e colocados em prática uma década depois.

A evolução no sentido de tornar possível um processo de *accountability* efetivo no Brasil está em constante evolução, contudo, são vários os fatores que precisam ser disseminados na sociedade, que originalmente

busca a conduta idênea, mas nem sempre agem em prol de sua realização.

CONCLUSÃO

Por todos os fatores abordados e respondendo ao problema de pesquisa; são inúmeros os desafios encontrados para a aplicação da *accountability*, alguns fatores devem estar bem esclarecidos para que se possa tornar essa aplicação viável e mais efetiva, como a conjunção entre os dois tipos de *accountability*, a horizontal e a vertical e suas ramificações, assim como saber mesclar e desenvolver instrumentos distintos juntamente com a participação de órgãos, entidades públicas e cidadãos.

A *accountability* é de grande importância na busca de construir um poder público que seja pautado na transparência, prestação de contas, motivação de atos e decisões, acesso à informação, onde os cidadãos tenham uma maior participação na gestão pública, podendo ainda haver responsabilização dos gestores da administração pública por seus atos, permitindo assim que se desenvolva um regime mais democrático.

O processo de *accountability* é um importante fator no caminho que se busca traçar para uma política mais efetiva no controle contra a corrupção, onde os gestores devem fazer o papel de empresários e ao mesmo tempo de subordinados perante os cidadãos, de empresários se preocupando com os produtos e serviços que estão a oferecer aos cidadãos que nessa hora funcionam como consumidores, devendo ainda prestar cotas e atuar sempre prezando pela moralidade, cidadania e justiça social, funcionando agora o cidadão como “chefe”, onde os seus representantes deverão responder por seus atos perante ele, fazendo a devida prestação de contas.

Analisando a *accountability* no contexto brasileiro em face da busca de aprimorá-lo, deve-se atentar as peculiaridades em relação à sociedade e ao Estado, e a respeito da formação social do país, as quais foram inclusive abordadas e apresentadas na análise de importantes autores.

Ressaltando-se alguns pontos que já foram inclusive abordados, e que necessitam de maiores atenções, como: a cultura patrimonialista adquirida do período colonial que deve ser extinta; findar a utilização estatal que tem como finalidade a busca de favorecimentos pessoais, mudar a cultura da personalidade e a caracterização do brasileiro como homem cordial, devendo ainda desenvolver melhor o sistema institucional do Estado, aumentar a participação da sociedade e desenvolver o sentimento de nação que é tão fraco no brasileiro.

É visível que a busca pela melhora e uma aplicação mais efetiva da *accountability* vem trazendo resultados, apesar de lentos e pequenos, mas que já mostram um avanço por estar caminhando na direção correta.

Devem também ser consideradas todas as dificuldades que o Brasil enfrenta, desde heranças do período colonial a uma tardia efetivação normativa e regulamentadora. Destaque-se, ainda, as dimensões continentais que o Brasil possui, o que dificulta ainda mais o controle das instituições em razão da necessidade por diversos órgãos

de fiscalização e, consequentemente, um maior efetivo nessa busca por informações e prestação de contas junto aos gestores da administração pública.

Tal reforço tende a conduzir a gastos ainda maiores e custos ao erário, influyendo nas contas públicas; fato que torna imprescindível um estudo aprofundado para evitar desperdícios e garantir a eficácia.

WHY IS THE EFFECTIVE APPLICATION OF THE ACCOUNTABILITY PROCESS IN BRAZIL SO COMPLICATED?

Abstract

The present article proposes to answer the following research problem: why is the effective application of the accountability process in Brazil so complicated? Accountability has a polysemous concept, which includes the duty of oversight of entities and the adequacy between prerogatives of the public entity and responsiveness in the performance of institutions. The concept also includes the possibility of requiring and obliging public administration managers to be accountable for their actions, with the possibility of suffering sanctions for non-compliance or acts done in disagreement with legality. It is a relevant issue because it causes the improvement of the public bureaucracy and the consolidation of the democratic regime. The study is based on the qualitative method, based on a descriptive-analytical approach through literature review. As result, it is concluded that in the Brazilian context, in order to be effectively applied, the accountability system must still overcome some obstacles, part of them rooted in society since the colonial period; which requires society to change the culture based on self-indulgence and self-favoring, strengthening the search for the realization of rights and the demand for transparency in public management.

Keywords: Accountability; Late application of accountability; Public administration; Judicial Power; Transparency of bureaucracy.

REFERÊNCIAS

AKUTSU, Luiz Pinho, Jose Antonio Gomes de. Sociedade da Informação, accountability e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. In: *Revista de Administração Pública: RAP*. 2002, v.36, n.5, p. 723-746, set/out 2002.

BOTELHO, André; SCHWARCZ, Lilia Moritz (Org.). *Um enigma chamado Brasil*. São Paulo: Companhia das Letras, 2009.

BOVENS, Marck. Public Accountability. In: FERLIE, Ewan et al. (Ed.). *The Oxford Handbook of Public Management*. Oxford: The Oxford University Press, 2007.

BRASIL. *Constituição (1988)*. Constituição da República Federativa do Brasil. Brasília, DF: Senado Federal.

_____. *Secretaria Federal de Controle Interno*. Instrução Normativa nº 01, de 6 de abril de 2001. Define diretrizes, princípios, conceitos e aprova normas técnicas para a atuação do sistema de Controle Interno do Poder Executivo Federal.

_____. *Tribunal de Contas da União*. Manual de Auditoria de Natureza Operacional. Brasília: TCU, Cordenadoria de Fiscalização e Controle, 2000.

CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?. In: *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev/abr. 1990.

CAVALCANTI, Rosangela Batista. Ministério Público, consolidação democrática e accountability. In: *Revista de Direito: UNISA*. p. 167-188, v.1, fev. 2000.

COUTO, Daniel Uchôa Costa. Premissas e desafios para o estabelecimento da accountability no contexto social brasileiro. In: *Interesse Público: revista bimestral de direito público*. p. 231-250, v.15, n.80, mês jul/ago 2013.

GRACILIANO, Erivelton Araújo et al. Accountability na administração pública federal: contribuição das auditorias operacionais do TCU. In: *Pensar Contabil*, v.12, n.47, p. 43-51, jan/mar 2010.

HIDALGO, T. G.; ZORRILLA, L. B. La rendición de cuentas: un instrumento de control de vigencia permanente. In: *Jornada universitaria internacional de contabilidad, 2008, Montevideo*. Contabilidad y Universidad: novos desafios. Disponível em: < <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2860209>>. Acesso em: 23 de junho 2017.

JUND, Sérgio. *Administração financeira e orçamentária*. Rio de Janeiro: Elsevier Editora, 2007.

KERCHE, Fábio. Agências Responsáveis pela Ação Penal: Um Estudo Comparativo. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, p. 127-152, n. 55, fev. / 2005.

_____. Autonomia e Discrecionabilidade do Ministério Público no Brasil. In: *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v.50, n.2, p. 259-279, set. / 2007.

MUELLER, B.; PEREIRA, C. Credibility and the design of regulatory agencies in Brazil. *Brazilian Journal of Political Economy*, v.22, n.3, p.87-120, July/Sept.2002.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. In: *Lua Nova*, p.27-54, n.44, set. / 1998.

_____. Poliarquias e a (in)efetividade da Lei na América Latina. In: *Novos Estudos*. São Paulo: CEBRAP, n. 51, 1998.

_____. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. In: *Revista de Reflexión y Análisis Político*, Buenos Aires, p.11-34, ago. / 2011.

PAUL, Samuel. *Accountability in public services: exit, voice and control*. Country Economics Department. The World Bank, março, 1991.

PEREZ JUNIOR, J.H. et al. *Auditoria das demonstrações contábeis*. Rio de Janeiro: Editoria FGV, 2007.

PINHO, José Antônio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? In: *Revista de Administração Pública*, v. 6, n. 43, p. 1343-1368, jul. / 2009.

PÓ, Marcos Vinicius; ABRUCIO, Fernando Luiz. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e *accountability* das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. *Revista de Administração Pública*, v. 4, n. 40, p. 679-698, jun. / 2006.

PRZEWORSKI, Adam. O Estado e o Cidadão. In: BRESSER-PEREIRA, L. C. et al. *Sociedade e Estado em transformação*. Brasília: Unesp, 1999.

_____. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x mandante. In: PEREIRA, L. C. B. & SPINK, P. (orgs.). *Reforma do Estado e administração pública gerencial*. 7 ed. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

RICUPERO, Bernardo. *Sete lições sobre as interpretações do Brasil* 2. ed. São Paulo: Alameda, 2008.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Auditoria de Gestão – Uma Forma Eficaz de Promoção da Accountability*. Rio de Janeiro: XXXI EnANPAD, 2007.

SIU, Marx Chi Kong. *Accountability* no setor público: uma reflexão sobre transparência governamental no combate à corrupção. *Revista do Tribunal de Contas da União: TCU*, v.43, n.122, p. 78-85, maio/2011.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: Diamond, I; PLATTNER, M.F. & SCHEDLER, A. (eds). *The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner, 1999.

TCU. Tribunal de Contas da União. Conheça o TCU. Disponível em: < www.tcu.gov.br >. Acesso em: 28 jun. 2017.

TOMIO, Fabricio Ricardo de Limas; ROBL FILHO, Ilton Norberto. Accountability e independência judiciais: uma análise da competência do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). In: *Revista Sociologia e Política*, v.21, n.45, p. 29-46, mar. 2013.

Trabalho enviado em 03 de julho de 2018

Aceito em 12 de janeiro de 2019