

LETÍCIA DOS ANJOS VIANA

ACCOUNTABILITY NO SERVIÇO PÚBLICO

Belo Horizonte
2017

LETÍCIA DOS ANJOS VIANA

ACCOUNTABILITY NO SERVIÇO PÚBLICO

Monografia apresentada ao curso de Especialização em Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental da Fundação João Pinheiro, como requisito parcial para a obtenção do título de especialista.

Orientador: Renato Somberg Pfeffer

Belo Horizonte

2017

RESUMO

O objetivo deste estudo é demonstrar como o Brasil evoluiu em termos de *accountability* desde o artigo escrito por Anna Maria Campos (1990), em que a autora afirmava que o Brasil estava longe de alcançar a *accountability*. Serão demonstrados alguns mecanismos de *accountability* previstos em nosso ordenamento jurídico e como alguns órgãos atuam para alcançá-la. Para a abordagem do tema, foram pesquisados artigos, tese de doutorado, legislação e doutrina, além de ter sido realizado estudos de casos e entrevista com o Controlador Geral do Estado de Minas Gerais. No final deste estudo, é possível afirmar que o Brasil evoluiu muito no alcance da *accountability*, possuindo vários mecanismos para sua obtenção.

Palavras-chave: *Accountability*, mecanismos, ordenamento jurídico, evolução.

ABSTRACT

The objective of this study is to demonstrate how Brazil has evolved in terms of accountability since the article written by Anna Maria Campos (1990), in which the author affirmed that Brazil was far from achieving accountability. Some mechanisms of accountability will be demonstrated in our legal system And how some organs act to achieve it. In order to approach the theme, articles, doctoral thesis, legislation and doctrine were researched, as well as case studies and interviews with the General Controller of the State of Minas Gerais. At the end of this study, it is possible to affirm that Brazil has evolved much in the reach of the accountability, possessing several mechanisms for its obtaining.

Keywords: Accountability, mechanisms, legal system, evolved.

AGRADECIMENTOS

Meus agradecimentos a minha linda e competente sobrinha Dra. Júlia, e a pequena Sílvia, meus amores. Agradeço ao senhor Corregedor Geral do Estado de Minas Gerais, Dr. Rafael Amorim de Amorim, pela atenção e disponibilidade de contribuir com meus conhecimentos para a elaboração deste trabalho. Agradeço demais ao meu colega de FJP, Eduardo Vasconcelos pela parceria e ajuda.

Em especial, agradeço ao meu orientador Professor Renato Somberg Pfeffer, pelo incentivo e objetividade na condução das orientações deste trabalho.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Anops – Auditoria de natureza operacional.

Arsae-MG – Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgoto Sanitário do Estado de Minas Gerais.

CF – Constituição Federal.

TCU – Tribunal de Contas da União.

TCE – Tribunal de Contas do Estado.

CGU – Controladoria Geral da União.

CGE – Controladoria Geral do Estado.

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	8
2 UMA VISÃO GERAL DE ACCOUNTABILITY.....	11
3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NO BRASIL.....	16
4 ESTUDOS DE CASOS.....	34
4.1 Auditoria operacional.....	34
4.2 Controle interno na Administração Pública	41
5 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO E ACCOUNTABILITY.....	46
5.1 Entrevista com o Dr. Rafael Amorim de Amorim, Controlador Geral do Estado de Minas Gerais	48
6 CONCLUSÃO	50
7 ANEXO 1.....	52
REFERÊNCIAS.....	523

1 INTRODUÇÃO

Não existe uma tradução exata do termo *accountability* para o português, contudo é certo que o termo está relacionado à delegação de responsabilidade, dever de prestar contas, transparência, controle e responsabilidade democrática.

Accountability seria o dever do administrador público de prestar contas e informações à população e aos órgãos encarregados da fiscalização sobre os seus atos de gestão. Para sua efetividade é preciso transparência, não só no sentido de abster de ocultar, mas também de permitir a participação do cidadão no controle da administração.

Quando Anna Maria Campos (1990) escreveu o seu artigo sobre *accountability* no Brasil, ela afirmou que o termo estava longe de ser alcançado no país e que várias mudanças deveriam ser feitas.

Entre as mudanças citadas pela autora está a necessidade da sociedade se organizar para exercer o controle político do governo; a descentralização de governo retirando o centralismo do poder executivo; transparência nas instituições burocráticas do governo; e resgate dos valores fundamentais.

Passados quase 30 anos desde as críticas da autora é possível perceber que o Brasil se desenvolveu em busca do alcance da *accountability* no setor público. O País saiu do período da ditadura e entrou no regime democrático com a promulgação da Constituição Federal de 1988, que trouxe vários mecanismos viabilizadores da *accountability*.

Alguns instrumentos viabilizam a transparência dos atos públicos, enquanto outros possibilitam o questionamento e a possibilidade de aplicação de sanções.

Entre os instrumentos de *accountability* citados neste estudo se destaca a ação popular, que é um controle realizado pelos cidadãos, com o objetivo de anular atos

lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Sua finalidade é fiscalizar a moralidade administrativa.

Outro mecanismo é o controle externo da administração pública realizado pelo Congresso Nacional, auxiliado pelo Tribunal de Contas da União. Este controle consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta.

Para auxiliar o controle externo, o TCU (e o TCE no âmbito estadual) vem implementando auditorias operacionais para o controle das ações, programas e políticas públicas com o objetivo de avaliar se os recursos estão sendo utilizados de forma econômica, eficiente, eficaz e equânime.

O controle interno realizado pelo próprio órgão também é outro exemplo de *accountability*. Este controle consiste na fiscalização contábil, financeira, orçamentária e patrimonial realizado pelo próprio ente. Para auxiliar esse controle, no âmbito do poder executivo federal, foi criada a Controladoria Geral da União com o objetivo de auxiliar o Presidente da República na defesa do patrimônio público e na execução da transparência na gestão, através de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria. Da mesma forma, também foi criada a Controladoria Geral do Estado no âmbito estadual.

Esses são apenas alguns exemplos de mecanismos da *accountability* citados neste estudo. Para a análise da *accountability* no Brasil foram pesquisados artigos e teses de doutorado sobre o tema, além de doutrina que dispõe sobre o funcionamento de órgãos de controle interno e externo. Também foram feitos dois estudos de casos, um sobre a implantação de auditorias operacionais no âmbito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais e outro sobre a tardia colocação do controle interno na administração pública dos municípios paraenses. Ademais, foi realizada uma entrevista com o Controlador Geral do Estado de Minas Gerais sobre a atuação da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais no alcance da *accountability*.

A análise da legislação que dispõe sobre a ação popular (Lei nº 4717/65) foi realizada mais detalhadamente tendo em vista a importância desta ação como mecanismo de *accountability*.

A monografia está dividida em 6 partes. Na primeira é feita uma abordagem geral da *accountability*, com seus diversos conceitos. Na segunda parte é demonstrado alguns mecanismos de *accountability* existentes no Brasil. Na quarta parte é realizado estudos de casos sobre auditoria operacional realizadas pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais e sobre as consequências da tardia implantação do controle interno na administração pública. Na quinta parte é demonstrado o papel da Controladoria Geral do Estado de Minas Gerais no alcance da *accountability*.

2 UMA VISÃO GERAL DE ACCOUNTABILITY

Accountability é um termo da língua inglesa de difícil tradução para o português. Segundo José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento (2009), vários autores adotam traduções diferentes para o vocábulo, de forma que não existe uma palavra única que a expresse em português.

Anna Maria Campos, em seu artigo publicado em 1990 sobre o tema, afirma que não há tradução do termo para o português e que, na verdade, chegou à conclusão de que nos falta, no Brasil, não só a tradução, mas também o conceito.

A autora afirma que *accountability* está relacionado com os direitos dos cidadãos e cita Frederich Mosher que apresenta como sinônimo do termo a responsabilidade objetiva ou obrigação de responder por algo, sendo que a irresponsabilidade acarreta penalidades.

Para os autores José Antônio Gomes de Pinho e Ana Rita Sacramento (2009) “a ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (2009, p. 1347), entretanto o conceito não fica estagnado, ele se adequa à medida que a realidade social muda.

Segundo esses autores (2009), no setor público, a *accountability* surge com a delegação da responsabilidade de uma pessoa para outra, que deverá prestar contas, de forma que a violação dos deveres públicos poderá levar à responsabilização.

Sérvulo Correia (2011) destaca que o acesso às informações pelos cidadãos é uma vertente fundamental do princípio democrático. Segundo ele, “Tal princípio subjectiva-se, designadamente, no direito dos cidadãos ao esclarecimento sobre actos das entidades públicas em geral e à prestação de informação pelas autoridades acerca da gestão dos assuntos públicos” (CORREIA, 2011, p. 597). E o princípio se institucionaliza com a profusão de mecanismos que possibilitem essa transparência.

O autor (2011) afirma que os constitucionalistas de Coimbra (Portugal) traduzem *accountability* como responsabilidade pública. Mas, para ele, o conceito vai além disso, e não se restringe apenas ao plano constitucional da responsabilidade política em sentido estrito, ou político administrativa (apenas o vínculo perante uma assembleia legislativa), significa responsabilidade democrática. Assim, a administração deve adotar uma dupla postura: sujeição à opinião pública através da transparência e colaboração para possibilitar a participação da população.

Observa-se que o autor Sérvulo Correia (2011), assim como Anna Maria Campos (1990) reconhecem *accountability* como um direito do cidadão.

Accountability não significa apenas a responsabilização do gestor, com aplicação de sanções caso haja errado no exercício de seu cargo público, mas também a sujeição do administrador a análise dos cidadãos e, para isso, o autor utiliza a expressão “dever geral de dar conta”. “Quem é controlado deve ou, pelo menos, pode dar conta daquilo que faz ou não faz, do porquê e dos modos como agiu ou deixou de agir.” (CORREIA, 2011, p. 609).

De acordo com Correia (2011) *accountability* significa a sujeição da administração a um controle legítimo e a sua respectiva correspondência, ou seja, uma justificação de seus atos. Resumindo em duas palavras, significa transparência e diálogo

Transparência não no sentido de apenas se abster de ocultar, mas com a obrigação de permitir o acompanhamento público da atuação administrativa, através de mecanismos que possibilitem o acesso dos cidadãos à informação relevante sobre a atividade administrativa.

A administração deve prestar contas (dever de esclarecer e informar) e o povo é legitimado a recebê-las (direito de ser esclarecido). Correia (2011) afirma que tais direitos e deveres constituem uma garantia da responsabilidade pública (*accountability*) dos órgãos do poder público e seus titulares.

Os cidadãos possuem um interesse juridicamente tutelado em saber o modo como a administração atua para alcançar o interesse público, e a responsabilidade

democrática consiste no dever de atender a tal pretensão. Logo, a administração deve executar as tarefas públicas e se responsabilizar, dando conta, à sociedade e aos cidadãos, que individualmente lhe solicitem pelos meios apropriados, do modo como realizou tais tarefas.

O autor O'Donnel (1998) divide a *accountability* em dimensões vertical e horizontal. Segundo ele, *accountability* vertical existe através de eleições em que os cidadãos podem punir ou premiar um candidato, votando a favor ou não. Além disso, afirma que o acesso as informações, bem como a liberdade de opinião e associação, permitem a realização de reivindicações e denúncias de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas. Para ele, tudo isso pode ser caracterizado como *accountability* vertical.

Para O'Donnel (1998), assim como para os outros autores já citados, a referida dimensão de *accountability* assegura a democracia, tendo em vista que permite aos cidadãos exercerem seu direito ao voto, além de poderem expressar livremente suas opiniões e reivindicações.

No mesmo sentido, Sérvulo Correia (2011) afirma que as eleições constituem um momento de avaliação popular daqueles que exerceram atividade pública, ou seja, caracteriza a responsabilização democrática dos representantes do dever de realizar o interesse público e das expectativas que tal dever se fundam.

Entretanto, essa punição ou premiação dos eleitos só ocorre se os cidadãos têm como saber se os governos estão atuando de acordo com o interesse público.

Segundo esse raciocínio, Correia (2011) afirma que a responsabilidade democrática da administração é fundamental ao Estado Democrático de Direito, e para a sua existência é necessário mecanismos que possibilitem a legitimação democrática cujo alcance vai além da legitimação eleitoral. Segundo o autor “o poder político e administrativo deve desenvolver-se segundo uma matriz normativa alicerçada em direitos de participação, que confirmam virtualidade legitimante aos procedimentos de actuação como fonte autónoma de democraticidade.” (CORREIA, 2011, p.602).

Para a efetivação da *accountability* é necessário cidadãos dispostos a acompanhar o exercício do poder administrativo e de mecanismos que possibilite isso, tais como meio de informação e de intervenção capazes de influir. O objetivo é aproximar cada vez mais a vontade do Estado dos juízos de valor e pretensões da população, alcançando, assim, a justiça social.

Para se alcançar a *accountability* tem que se levar em conta a democracia participativa enquanto subprincípio do Estado Democrático de Direito.

A vontade do Estado não resulta de um sentimento unitário dos cidadãos, mas de uma transformação institucional qualitativa operada sobre uma realidade eminentemente pluralista. Na base, encontramos um processo contínuo de discussão, escrutínio, aceitação ou rejeição de soluções e medidas. (CORREIA, 2011, p. 605).

A ampla circulação de informações e opiniões, a transparência e a capacidade do Estado de dar resposta, quando necessário, são elementos fundamentais para esse alcance.

Por sua vez, O'Donnell (1998) define *accountability* horizontal como a existência de agências estatais com o poder de fiscalizar e aplicar sanções a outros agentes ou agências do Estado que tenham praticado conduta delituosa.

a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas. (O'DONNELL, 1998, p. 27-52).

A autora Érica Apgaua de Britto (2014), em seu artigo “Governança e *accountability* no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG”, afirma que *accountability* remete à obrigação de membros da administração de prestar contas às instâncias controladoras ou a seus representados e cita Paiva (2009):

Alguns autores consideram satisfatória a utilização, numa possível versão em língua portuguesa, do termo responsabilização, ou ainda responsabilidade em prestar contas. Outros, entretanto, consideram que esses termos não traduzem todo o significado do termo

accountability, que significa a obrigação dos agentes do Estado de explicar regularmente o que fazem, como fazem, por que fazem, quanto gastam e o que vão fazer a seguir. Não se trata, portanto, apenas de prestar contas em termos quantitativos, mas de autoavaliar a obra feita, de dar a conhecer o que se conseguiu e de justificar aquilo em que se falhou (PAIVA, 2009, p. 10).

Tendo em vista a diversidade do conceito, pode-se definir *accountability* como dever da administração pública de prestar informações (transparência) à população a respeito de seus atos, possibilitando, assim, um controle legítimo, o que pode resultar em aplicação de sanções, caso seja contada irregularidades. Sua importância, em essência, é o alcance da responsabilidade democrática.

3 MECANISMOS DE ACCOUNTABILITY NO BRASIL

Conforme já ressaltado, Anna Maria Campos publicou artigo em 1990, ainda que escrito em 1987, época em que o Brasil tinha acabado de entrar no regime democrático, com a Constituição Federal (1988) elaborada. Desde então, a realidade brasileira mudou significativamente e o contexto passou a ser outro.

O objetivo desse capítulo é demonstrar a visão que Campos (1990) tinha sobre a *accountability* no Brasil na época em que escreveu o artigo, quais as soluções que autora (e outros autores também) apontam para que seja adquirida no Brasil e demonstrar os mecanismos atuais de *accountability* existentes no país.

A democracia brasileira é uma democracia formal, segundo Campos (1990). A população aprova passivamente o domínio do Estado, concordando, inclusive, a supressão de direitos e garantias fundamentais previstos na Constituição Federal.

Para Campos (1990), o Estado Brasileiro não possui obrigações perante a sociedade, ficando livre do controle da população.

Se a democracia fundamenta-se na soberania dos cidadãos, o "modelo" democrático experimentado no Brasil está longe de ser caracterizado como tal. Na sociedade brasileira contemporânea testemunhamos um sério desrespeito pelos cidadãos, em numerosos aspectos da vida civil. O cidadão brasileiro não tem sido apenas desrespeitado como contribuinte, eleitor e cliente de um órgão público: “é também um consumidor impotente ante qualquer organização privada fornecedora de bens e serviços. Não é respeitado nem mesmo como pedestre nas ruas” (CAMPOS, 1990, p.9).

Em razão da nossa formação sociopolítica ter os direitos sociais antecipados ao surgimento dos direitos políticos e sociais, a sociedade brasileira convive com a cidadania às avessas, que dentre outros aspectos, dificulta os indivíduos se organizarem em defesa dos seus interesses.

Nos países mais desenvolvidos, com uma democracia mais amadurecida, existe uma rede de associações, enquanto que nos países menos desenvolvidos a existência destas é precária.

Segundo a autora (1990), “A fraqueza do tecido institucional tem determinado a ausência de controles do público sobre o Estado” (CAMPOS, 1990, p. 9). Como consequência disso há violações da moralidade política e administrativa, envolvendo agentes públicos.

Para a autora (1990), as duas décadas de ditadura geraram um isolamento dos cidadãos e dos legisladores. Neste sentido, o acesso à informação gerou certa alienação política. Para correção deste isolamento, parte da solução está nos resgate de valores fundamentais (cidadania e justiça social) e na ação dos movimentos sociais, pois apenas com a organização da sociedade e a transparência das instituições burocráticas públicas se é possível vencer o distanciamento do cidadão.

Anna Maria Campos (1990) ainda afirma que a imprensa no país é fraca e não tem desempenhado o papel de vigilante.

O’Donnel (1998) considera as eleições como o principal meio do *accountability* vertical, porém, além de as eleições ocorrerem de tempos em tempos, não se sabe até que ponto elas realmente têm como instrumento de *accountability* vertical.

Análises recentes introduzem uma nota cética quanto ao grau em que as eleições são verdadeiramente um instrumento pelo qual os eleitores podem punir ou premiar candidatos, mesmo em poliarquias formalmente institucionalizadas.” (O’DONNEL, 1998, p. 27-52).

Na mesma linha de raciocínio, Correia (2011) afirma que uma das formas de efetivação da *accountability* é a responsabilização dos eleitos pelos eleitores, grande marco da democracia representativa.

Entretanto, Campos (1990) afirma que há uma falta de credibilidade em relação aos três poderes: executivo, legislativo e judiciário, este último é muito dependente do Executivo, inclusive em relação a recursos financeiros.

O regime autoritário que vigorou no Brasil no período de 1964 a 1985 permitiu a supremacia do Executivo Federal sobre os outros níveis (Estadual e Municipal), assim como sobre os outros poderes (Judiciário e Legislativo).

Aos governos estaduais e municipais não era garantida autonomia, principalmente financeira.

Como uma das consequências há falta de controle e de punição da corrupção, além da abundância de leis que não são obedecidas. Para essa autora (1990), isso apenas mudará com a mobilização política.

A opinião do público-alvo, assim como sua participação no processo, é vista como inútil ou ameaçadora da eficiência. Assim, a burocracia pública no Brasil opera sob um nível mínimo de pressão das clientelas, concebidas como objetos do governo e subordinadas às organizações públicas. Muito poucos são os que têm seus interesses representados nos órgãos do governo (os economicamente mais fortes). De modo geral, os grupos sem poder (as classes média e baixa) não têm acesso nem à tomada de decisões, nem participam da avaliação de uma organização pública. (CAMPOS, 1990, p. 11).

Para ela (1990), o único controle que a burocracia está sujeita é o seu próprio controle, logo, estão ausentes controles externos, o que demonstra que a democracia vivida no Brasil está longe de ser um modelo ideal.

O fato de que a burocracia só esteja sujeita a seus próprios controles a torna insensível ao público e surda em relação às necessidades e aos direitos do povo. Na realidade, a supremacia dos controles burocráticos tende a aumentar o autoritarismo no relacionamento entre Estado e sociedade (CAMPOS, 1990, p. 10).

Nesse sentido, segundo O'Donnell (1998), para que a *accountability* horizontal exista efetivamente é necessário “haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. ”. Porém a sua efetividade depende não somente de agências isoladas, mas de uma rede de agências, tendo em vista que é ali que ocorre a tomada de decisões pelos tribunais preocupados com essa *accountability*. Por sua vez, as agências devem receber incentivos eficazes para criarem autonomia institucional.

Como mecanismos da *accountability* horizontal, O'Donnell (1998) destaca o Executivo, o Legislativo, o Judiciário, as agências de supervisão e as instâncias responsáveis pela fiscalização das prestações de contas.

Por sua vez, segundo Anna Maria Campos (1990), o relacionamento entre Estado e sociedade indica o nível de desenvolvimento político do país. Citando Pedro Demo (Pobreza política. São Paulo, Cortez, 1988) afirma que pobreza política e econômica reciprocamente se explicam e se reforçam, e que por isso os economicamente privilegiados tendem a ter maior representação no poder, enquanto que os menos não alcançam um grau mínimo de representação no poder.

Em outra concepção, O'Donnell (1998) afirma que as poliarquias são sínteses complexas de três correntes: democracia, liberalismo e republicanismo, e que as ações de *accountability* horizontal podem afetar essas três esferas.

A democrática pode ser violada por ações que, por exemplo, cancelem as liberdades de associação ou introduzam fraudes em eleições. A esfera liberal é infringida quando, por exemplo, agentes estatais violam ou permitem a violação de atores privados de liberdades e garantias fundamentais. Já a republicana, a violação se refere a ações de autoridade, normalmente do alto escalão, eleitas ou não, que desconsideram as exigências postas a elas pela tradição republicana.

O autor (1998) reconhece que o poder executivo, para aumentar o seu poder, tem a tendência de eliminar as outras agências que possam ser potencialmente controladoras, isso com o objetivo de “se desincumbir das enormes responsabilidades que ele acredita lhe terem sido exclusivamente confiadas”. E é exatamente isso que Campos afirma ter acontecido no Brasil.

A usurpação ilegal de uma agência estatal da autoridade de outra e vantagens ilícitas que uma autoridade pública obtém para si ou para aqueles de alguma forma associados a ela (corrupção), segundo o autor, são formas que a *accountability* horizontal pode ser violada.

Apesar desses problemas, o autor (1998) afirma que a corrupção, ou seja, apropriar-se indevidamente de fundos públicos ou aceitar suborno, é condenada e bem difundida pela opinião pública na maioria dos países. Outro ponto positivo foi o surgimento de diversas organizações que reivindicam que o Estado respeitem as liberdades e garantias fundamentais básicas, outras que supervisionam eleições e outras funções democráticas, outras que vigiam a licitude das ações estatais, etc.

Ao analisar as características da administração pública brasileira, Campos (1990) destaca as características principais. Segundo ela, as dimensões políticas e culturais do contexto da administração pública, tais como, a debilidade das instituições, o baixo nível de organização da sociedade civil, o baixo nível de expectativa quanto à atuação do governo e o baixo nível de participação explicam os traços principais da administração pública no Brasil.

Campos (1990) ainda destaca que a resistência aos controles externos, falta de transparência, baixo nível de preocupação com o desempenho, marcada orientação para meios e procedimentos e tendência exagerada para regras e normas e desrespeito pelo seu cumprimento são os traços mais significativos da burocracia brasileira.

A autora (1990) ainda observa que as reformas sofridas pela administração pública foram de alcance limitado no sentido de aperfeiçoar o desempenho burocrático. As reformas são frutos da vontade do Estado e não como uma resposta devida a uma mobilização popular. Nesse sentido, como afirmado anteriormente, nível de organização.

As reformas administrativas demonstram precaução com a eficiência, entretanto preocupam-se apenas com os meios e procedimentos administrativos e não com os resultados finais da ação administrativa.

Para a autora (1990), o serviço público é altamente vulnerável à troca de favores. Políticos trocam apoio eleitoral por cargos públicos.

Apesar do sistema de mérito, o recrutamento, o nepotismo e o clientelismo também interferem nas regras de promoção. “Uma recomendação de um político pode ser mais importante do que o mérito pessoal de um postulante ou ocupante de cargo público” (CAMPOS, 1990, p. 14).

A consequência disso é a falta de estímulo do servidor a um desempenho mais eficiente.

A par dessas considerações, a autora (1990) afirma de que o serviço público ainda conta com pessoas qualificadas.

Anna Maria Campos (1990) expõe a importância da criação de mecanismos de controle de responsabilidade do Estado, tendo em vista que “A inexistência de controle efetivo e de penalidades aplicáveis ao serviço público, em caso de falhas na execução de diretrizes legítimas, de acordo com Mosher, enfraquece o ideal democrático do governo pelo povo, porque expõe os cidadãos aos riscos potenciais da burocracia” (CAMPOS, 1990, p. 4). Segundo ela, os mecanismos de controle interno, feito pelo próprio órgão, denominados de *accountability* ascendente, não são suficientes para se alcançar o princípio democrático, uma vez que não há como barrar os interesses pessoais dos detentores do poder, não sendo suficiente para proteger os cidadãos de uma suposta corrupção, conduta ética ou uso arbitrário do poder.

Da mesma forma, Correia (2011) afirma que a *accountability* não se esgota em mecanismos de controle interno ou externo.

Que a responsabilidade democrática existe independentemente da sua efetivação pelos mecanismos de controle, porque os precede e nem sempre lhes será condutível; e que, ainda quando desencadeados tais mecanismos, a situação de responsabilidade democrática não tem apenas como destinatários os Órgãos controladores, mas a opinião pública, ou seja, a comunidade em geral na medida em que se mantenha interessada e atenta à gestão dos assuntos públicos. (CORREIA, 2011, p.614).

Nesse sentido, Campos (1990) afirma que o controle mais efetivo seria o realizado pelo próprio cidadão,

tal controle constituiria prerrogativa essencial dos cidadãos: não dos cidadãos individualmente, mas da cidadania organizada. Isso porque, a despeito de sua legitimidade, as reivindicações individuais não dispõem da força necessária para conter o abuso do poder por parte do governo. (CAMPOS, 1990, p. 5).

Somente dessa forma é possível alcançar a *accountability*. A alienação política surge da falta da cidadania organizada e da ausência de transparência do governo.

Assim, para o governo ser *accountability* é necessário que os cidadãos tenham acesso à informação para analisar se aqueles que estão no poder estão atuando de acordo com o interesse público.

Campos (1990) destaca ainda que para alcançar a *accountability* e uma democracia participativa é necessário que a sociedade se organize se conscientize do seu direito de fiscalizar. Isso é alcançado através do desenvolvimento da consciência da população e do sentimento de comunidade.

A *accountability* está ligada à sociedade organizada, de forma que esta tenha consciência de seus interesses públicos e privados e, a partir daí, adquira a capacidade de exercer o controle sobre o Estado.

E os mecanismos de *accountability* contribuem justamente para isso, ou seja, para que a circulação da informação e da formação dos juízos permitam a formação da opinião pública.

Não basta apenas eleger os governantes no Executivo e os representantes no Legislativo para proteger os interesses públicos. Assim como O'Donnel (1998), Campos (1990) acredita que a democracia não pode ficar limitada à participação em eleições que ocorrem de tempos em tempos.

O'Donnel (1998) também oferece sugestões para alcançar o *accountability* horizontal: primeiro, sugere que se dê aos partidos de oposição um papel de acompanhamento e fiscalização. As agências que desenvolvem função essencialmente preventiva, como os Tribunais de Contas devem ser altamente

profissionalizadas e independentes do Executivo financeiramente. Da mesma forma, o Judiciário também deve ser profissionalizado e possuir autonomia em relação ao Executivo e ao Congresso.

Sugere a existência de uma mídia razoavelmente independente que transmita informações confiáveis e adequadas.

Ele (1998) afirma que a efetividade da *accountability* horizontal depende da existência da *accountability* vertical.

Ainda, para o autor (1998), o bom exemplo de indivíduos especialmente políticos e outros líderes institucionais, bem posicionados, que “agem convincentemente de acordo com as injunções liberais e republicanas pode gerar um apoio, talvez difuso, mas ainda assim valioso, da opinião pública” (O’DONNEL, 1998), podendo influenciar outros agentes ou agências a tomar decisões semelhantes.

Anna Maria Campos (1990) tenta demonstra a fragilidade do controle externo exercido pelo TCU, uma vez que se limita a aspectos contábeis e orçamentários, não sendo capaz de analisar a eficiência com que uma organização empregou recursos públicos, a eficácia no atendimento de metas, a efetividade dos órgãos públicos no atendimento às necessidades da população e a justiça social e política, na distribuição de custos e benefícios.

Ela (1990) ainda alerta para o fato de que o poder Executivo utiliza mecanismos para diminuir o controle do Legislativo uma vez que é este poder que aprova os membros do TCU, enquanto que o Presidente nomeia.

A autora (1990) afirma que para se alcançar a *accountability* no Brasil será necessário a redefinição conceitual de controle e avaliação, incluindo outras formas de desempenho, tais como eficácia, efetividade e justiça social e política. Também é necessário ampliar o número de controladores e a sua representatividade.

Também é necessário que os cidadãos brasileiros se organizem para exercer o controle político. Além da necessidade da descentralização, retirando o centralismo do poder Executivo, e mais transparência aos cidadãos.

Conforme mencionado, já se passaram quase 30 anos desde que Anna Maria Campos (1990) escreveu seu artigo. Desde então, o cenário brasileiro mudou completamente da realidade vivida pela autora, e é preciso reconhecer que houve uma evolução de mecanismos de *accountability* no Brasil.

Segundo Ana Carolina Yoshida Hirano (2006), em sua tese, na Constituição Federal de 1988 é possível identificar diversos dispositivos constitucionais que permitem o controle do tipo da *accountability*.

Essa autora (2006) afirma que para que a *accountability* seja exercida plenamente é preciso observar o cumprimento de vários outros direitos e garantias, denominados pela autora de “viabilizadores ou facilitadores”. Como exemplo, ela cita que nos casos de corrupção o direito de liberdade de expressão e o direito de liberdade de imprensa são elementos que, conjuntamente, possibilitam o exercício da *accountability*.

A autora (2006) elenca os mecanismos viabilizadores e de *accountability* na Constituição Federal de 1988 que possibilitam a exigência, pelo cidadão, da prestação de contas:

O artigo 1º, parágrafo único, dispõe que todo cidadão tem legitimidade de participar efetivamente do poder.

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

(...)

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

O art. 5º, inciso IV, dispõe sobre a liberdade de expressão, viabilizando a crítica e a oposição de atos dos agentes públicos.

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

(...)

IV - é livre a manifestação do pensamento, sendo vedado o anonimato;

O art. 5º, inciso XXXIII, segundo a autora, exige a transparência das informações, permitindo assim, que se alcance a publicidade.

XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

O art. 5º, inciso XXXIV, também ressalta a publicidade, uma vez que assegura a todos o direito de questionar atos públicos que entendam ilegais ou abusivos e a obter certidões, sem pagar taxas.

XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas:

- a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder;
- b) a obtenção de certidões em repartições públicas, para defesa de direitos e esclarecimento de situações de interesse pessoal;

Já o art. 5º, LXX, para a autora, é uma forma de *accountability* indireta, pois é exercido por uma pessoa jurídica incumbida de representar os direitos de uma coletividade.

LXX - o mandado de segurança coletivo pode ser impetrado por:

- a) partido político com representação no Congresso Nacional;
- b) organização sindical, entidade de classe ou associação legalmente constituída e em funcionamento há pelo menos um ano, em defesa dos interesses de seus membros ou associados;

O art. 5º, LXXIII, dispõe sobre a ação popular, na qual qualquer cidadão é legitimado a questionar ato que acredite ser lesivo ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural.

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo

comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência;

O art. 5º, LXXIV, permite o acesso à justiça a todos, inclusive aos desafortunados.

LXXIV - o Estado prestará assistência jurídica integral e gratuita aos que comprovarem insuficiência de recursos;

Segundo a autora, o art. 15, IV, “evidencia a dimensão sanção do conceito de *accountability*” ao prever a cassação dos direitos políticos em caso de improbidade administrativa.

Art. 15. É vedada a cassação de direitos políticos, cuja perda ou suspensão só se dará nos casos de:

(...)

V - improbidade administrativa, nos termos do art. 37, § 4º.

O art. 29-A fixa limites às despesas do Poder Legislativo Municipal, dessa forma, serve como viabilizador da *accountability* e sua violação podem ser auferidas e punidas.

Art. 29-A. O total da despesa do Poder Legislativo Municipal, incluídos os subsídios dos Vereadores e excluídos os gastos com inativos, não poderá ultrapassar os seguintes percentuais, relativos ao somatório da receita tributária e das transferências previstas no § 5º do art. 153 e nos arts. 158 e 159, efetivamente realizado no exercício anterior:

Segundo Ana Carolina Yoshida (2006), o art. 30, III, evidencia a dimensão da publicidade da *accountability*, tendo em vista que exige que os municípios prestem contas e publiquem balancetes.

Art. 30. Compete aos Municípios:

(...)

III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;

O art. 31, parágrafo terceiro, trata de caso típico de *accountability*, segundo a autora. O dispositivo determina que as contas do município fiquem disponibilizadas aos contribuintes, que poderão questionar sua legitimidade.

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo Municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo Municipal, na forma da lei.

§ 3º As contas dos Municípios ficarão, durante sessenta dias, anualmente, à disposição de qualquer contribuinte, para exame e apreciação, o qual poderá questionar-lhes a legitimidade, nos termos da lei.

O art. 37 dispõe sobre os princípios da administração pública, os quais viabilizam o exercício da *accountability*.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (...)

O art. 58, parágrafo segundo, inciso IV, estabelece um instrumento amplo de *accountability*, pois permite a qualquer cidadão manifestar contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas.

Art. 58. O Congresso Nacional e suas Casas terão comissões permanentes e temporárias, constituídas na forma e com as atribuições previstas no respectivo regimento ou no ato de que resultar sua criação.

(...)

§ 2º Às comissões, em razão da matéria de sua competência, cabe:

(...)

IV - receber petições, reclamações, representações ou queixas de qualquer pessoa contra atos ou omissões das autoridades ou entidades públicas;

Para a autora (2006), o art.220 possibilita a efetividade da dimensão publicidade da *accountability*. O artigo reafirma, em termos mais detalhados, o direito de expressão.

Art. 220. A manifestação do pensamento, a criação, a expressão e a informação, sob qualquer forma, processo ou veículo não sofrerão qualquer restrição, observado o disposto nesta Constituição.

(...)

§ 2º É vedada toda e qualquer censura de natureza política, ideológica e artística.

(...)

§ 6º A publicação de veículo impresso de comunicação independe de licença de autoridade.

O art. 216, parágrafo quarto, dispõe sobre a proteção do patrimônio cultural brasileiro que pode viabilizar casos de *accountability*.

Art. 216. Constituem patrimônio cultural brasileiro os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira, nos quais se incluem:

(...)

§ 4º Os danos e ameaças ao patrimônio cultural serão punidos, na forma da lei.

É possível perceber que a Constituição Federal de 1988 possui diversos dispositivos instrumentais que permitem o controle dos atos dos agentes públicos. Alguns viabilizam a transparência dos atos públicos, enquanto outros possibilitam o questionamento e a possibilidade de aplicação de sanções.

Da mesma forma, a autora Érica de Britto citando Naves (2014), expõe que no Brasil existem vários mecanismos de *accountability* horizontal:

Nessa perspectiva horizontal, Naves (2012, p. 52) afirma que no Brasil promove-se, no desenho do Estado, uma complexa rede de instituições de *accountability* horizontal composta por diversos organismos constitucionalmente incumbidos desse desiderato e por seus instrumentos correlatos, que são: o Poder Judiciário, o Poder Legislativo (*accountability* de balance), o Ministério Público, os tribunais de contas, as controladorias, as ouvidorias, os controles internos (*accountability* assignada). Esses Poderes e órgãos são “verdadeiros bastiões dos direitos fundamentais e da própria democracia (BRITTO, 2014, p. 56).

Para Ana Carolina (2006), o mecanismo mais relevante de *accountability* é a ação popular, tendo em vista que “*ela viabiliza a defesa dos interesses públicos e coloca em evidência a possibilidade do cidadão comum atuar em prol do bem coletivo*” (MOTA, 2006, p. 144).

Pela definição da ação popular prevista na Constituição da República é possível extrair que é um instrumento de participação política, reforçando a soberania popular prevista no art. 1º, parágrafo único.

É uma forma de fiscalizar a atuação do Estado e de preservar o patrimônio público e os direitos difusos. Sua regulamentação está prevista na Lei 4.717/65.

O único legitimado ativo da ação popular é o cidadão (eleitor), com objetivo de anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural. Durante o processo, o poder público presta contas ao cidadão e conseqüentemente à sociedade, justificando seus atos. Caso haja configuração de lesão ao patrimônio público, será punido.

Assim dispõe o art. 1º da Lei 4717/65:

Art. 1º Qualquer cidadão será parte legítima para pleitear a anulação ou a declaração de nulidade de atos lesivos ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos.

A legitimidade passiva é também bem ampla e está prevista no art. 6º da Lei 4.717/65:

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

A ação popular, diferente do controle realizado pelas eleições (*accountability* vertical), é um controle que pode ser realizado a qualquer momento e pode ser preventivo, quando a ação é proposta antes da prática do ato lesivo, para impedir a sua consumação, ou repressivo, quando a ação é proposta após o ato lesivo, visando a sua anulação.

A ação popular permite aos cidadãos atuar no controle de atos administrativos. Segundo a autora, a referida ação faz parte de um grupo de dispositivos constitucionais denominados de “microsistema de tutela de interesses difusos” que possuem a finalidade de garantir a probidade administrativa.

Esse microssistema constitui importantes mecanismos de *accountability*, uma vez que possibilitam a transparência, exigem a prestação de contas e ensejam a anulação de atos lesivos ao patrimônio público.

A autora (2006) ainda chama atenção para a publicidade da ação popular:

Como visto, a ação popular reúne os elementos: publicidade, motivação e potencialidade de sanção da *accountability*. Ela é uma ação que não se desenvolve com segredo de justiça, o que garante que qualquer um possa consultar os autos. Além disso, ao ser objeto de uma ação processual o ato praticado ganha projeção nos meios de comunicação, divulgando tanto o ato questionado quanto as motivações dadas pelo agente público cujo ato se questiona. Finalmente, observa-se que a potencialidade da sanção está presente o tempo inteiro: se for verificada a lesividade ao patrimônio público, o agente será punido e o dano deverá ser reparado. (MOTA, 2006, p.149).

Também pode ser considerado como efetivo instrumento de participação democrática, uma vez que não é um mecanismo de controle entre os poderes. A ação está à disposição de todos os cidadãos, individual ou coletivamente considerados, cujo objetivo é fiscalizar a moralidade administrativa.

A finalidade da ação é desconstituir o ato lesivo e condenar os responsáveis *ao statu quo ante*:

Art. 11. A sentença que, julgando procedente a ação popular, decretar a invalidade do ato impugnado, condenará ao pagamento de perdas e danos os responsáveis pela sua prática e os beneficiários dele, ressalvada a ação regressiva contra os funcionários causadores de dano, quando incorrerem em culpa.

Importante ressaltar que o autor popular deve ser um eleitor e para isso deve estar quite com seus direitos políticos.

Outro mecanismo de *accountability* na Constituição Federal de 1988 é o previsto nos artigos 70 a 75. De acordo com o art. 70 da CF, a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

Assim, o Poder Legislativo, além de realizar o controle interno do seu próprio poder, também realiza o controle externo dos outros entes. Ao Legislativo é atribuída a função fiscalizatória.

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

O parágrafo único do mesmo artigo preceitua sobre a prestação de contas que qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que “em sentido amplo, administre bens públicos” deverá realizar.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumia obrigações de natureza pecuniária.

Para essa autora (2006), esse atributo da prestação de contas constitui elemento de *accountability*.

O art. 71 dispõe que o controle externo, exercido pelo Congresso Nacional, terá o auxílio do Tribunal de Contas da União.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

Ao TCU cabe apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta. Appreciar, para fins de registros, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, dentre outras atribuições previstas no art. 71, CF.

De acordo com o art. 74 da CF, caput, todo poder deverá manter, de forma integrada, sistema de controle interno.

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

O controle interno acompanha a execução dos atos do gestor público, contudo não controla o administrador, haja vista o caráter opinativo das sugestões de ações a serem desempenhadas, não impedindo sua atuação. O administrador pode acolher ou não a proposta, sob sua responsabilidade. Já o controle externo é realizado por órgão autônomo e independente da Administração, “com o objetivo de verificar a probidade da administração, guarda e legal emprego dos dinheiros públicos e o cumprimento da lei.” (Cartilha de orientação do controle interno do TCEMG, 2012, p.19).

Ademais, de acordo com o parágrafo primeiro do art. 74, CF/88, os responsáveis pelo controle interno deverão dar ciência ao TCU caso verifiquem qualquer irregularidade ou ilegalidade, sob pena de responsabilidade solidária.

§ 1º Os responsáveis pelo controle interno, ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas da União, sob pena de responsabilidade solidária.

Para Pedro Lenza (2011), a Constituição Federal de 1988 emprega um sistema harmônico, integrado e sistêmico de perfeita convivência entre os controles internos, presente no âmbito da própria estrutura administrativa do Estado, em todas as esferas de governo e em todos os poderes, e o controle externo, exercido pelo Legislativo com auxílio do Tribunal de Contas.

Tanto o controle externo e o interno é um instrumento de *accountability*, na medida em que fiscalizam o gestor, o qual deverá prestar contas.

Com o objetivo de otimizar o cumprimento do art. 70, CF/88 e, conseqüentemente, o alcance da *accountability*, foi criada a Controladoria Geral da União (outro mecanismo de *accountability*).

Enquanto que o TCU é órgão que auxilia o Congresso Nacional a realizar o controle externo, a CGU auxilia o Presidente da República na realização do controle interno do patrimônio da União e na fiscalização dos recursos públicos federais.

A Controladoria Geral da União integra o Executivo Federal e tem como funções a defesa do patrimônio público e promover a transparência da gestão, através do controle interno. Sua competência está prevista na Lei nº 10.683/2003.

O Ministério da Transparência, Fiscalização e Controladoria-Geral da União (CGU) é o órgão do Governo Federal responsável por realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de controle interno, auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria.

A CGU também deve exercer, como Órgão Central, a supervisão técnica dos órgãos que compõem o Sistema de Controle Interno e o Sistema de Correição e das unidades de ouvidoria do Poder Executivo Federal, prestando a orientação normativa necessária.” (Institucional CGU).

4 ESTUDOS DE CASOS

4.1 Auditoria operacional

O texto “Governança e *accountability* no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCEMG”, da autora Érica Apgaua de Britto (2014), tem por objetivo mostrar como as auditorias de natureza operacional (Anops) têm contribuído no processo de governança e *accountability* dos órgãos auditados. O controle é realizado durante o andamento da política pública, avaliando o impacto das ações governamentais e o cumprimento das finalidades dos planos de governo.

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, pelo princípio da simetria, possui funções semelhantes ao Tribunal de Contas da União, tais como a “fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e abrange os aspectos de legalidade, legitimidade, economicidade e razoabilidade de atos que gerem receita ou despesa pública.” (Cartilha do TCEMG, p. 20).

A autora Érica Apgaua de Britto (2014) destaca o papel operacional dos Tribunais de Contas, tendo em vista que ele gera uma melhoria da gestão pública e está ligado aos resultados da implementação das ações, programas e políticas públicas.

Ao TCEMG, ciente sua elevada missão constitucional de zelar pela aplicação dos recursos públicos, é reservado o papel de apresentar soluções legais, eficientes e econômicas para viabilizar as políticas públicas ou, se for o caso, questionar a adoção de determinado ato administrativo quando constatado que existia uma opção melhor. (BRITTO, 2014, p. 54).

Assim, o Tribunal busca criar mecanismos de controle da gestão pública, como a auditoria operacional. Segundo a autora, esse instrumento contribui para o aperfeiçoamento da gestão pública e no aprimoramento do TCEMG na realização do controle externo.

A autora (2014) afirma que o setor público no Brasil está buscando mais controle por resultado com menos formalidade “implementando o modelo de gestão estratégica, em que os resultados serão acompanhados periodicamente com base nos

objetivos e indicadores formulados em face das metas estabelecidas” (BRITTO, 2014, p.54)

Esse novo modelo de gestão pública busca um sistema descentralizado de governo, com o aumento da participação e deliberação da sociedade civil organizada nas decisões políticas. E é exatamente isso que Campos (1990) pregava que deveria ocorrer no país.

O objetivo desse controle de natureza operacional, segunda a autora (2014), é o aperfeiçoamento das ações e dos programas e atingir as finalidades dessa política pública, não tendo como objetivo a punição do agente público, uma vez que os órgãos de controle atuam ao lado dos parceiros auditados.

Assim, busca-se o controle das ações, programas e políticas públicas, com o objetivo de avaliar se os recursos estão sendo utilizados de forma econômica, eficiente, efetiva, eficaz e equânime, podendo formular recomendações para alcançar tais objetivos. Segunda a autora, consiste em atividade de assessoramento do gestor para aprimorar as práticas administrativas, capaz de identificar aspectos de ineficiência, desperdícios, desvios, ações antieconômicas ou ineficazes e práticas abusivas.

As Anops (auditorias de natureza operacional) podem ser consideradas um mecanismo de *accountability*, tendo em vista que permitem uma maior transparência administrativa, com a participação do cidadão no controle social das políticas públicas, garantindo que a Administração não desvie de sua finalidade de realização do interesse público. Para essa autora (2014), o fim último dessa auditoria é a melhoria da *accountability* pública.

A autora (2014) afirma que para compreender o conceito de auditoria operacional, é preciso analisar os seus quatro elementos constitutivos que levam à otimização de recursos: economia, eficiência, eficácia e efetividade.

Economicidade é a redução dos custos na realização de uma atividade, sem comprometer sua qualidade. A eficiência significa a relação entre o resultado de uma atividade e os recursos empregados.

Eficácia é a avaliação do cumprimento das metas estabelecidas. E a efetividade é avaliar se os objetivos do programa foram atingidos.

Segundo a autora (2014), na auditoria operacional, que concentra suas atividades nas áreas consideradas mais críticas e importantes, é feita uma “comparação imparcial entre o fato concreto e o desejado, com o intuito de expressar uma opinião ou de emitir comentários, materializados em relatórios de auditoria.” (BRITTO, 2014, p. 59). Para ela, o foco é o processo de gestão nos aspectos de planejamento, de organização, de procedimentos operacionais e de acompanhamento gerencial, incluindo os resultados em termos de metas alcançadas.

A autora (2014) destaca o fato de que, para que as Anops tenham benefícios, é preciso observar a tempestividade da fiscalização com um retorno ágil aos gestores e à sociedade.

A auditoria operacional assegura inúmeros benefícios, de acordo com a autora, que superam os custos da sua realização, entre eles temos: aumento de receitas, redução de custos, melhoria de desempenho, diminuição de desperdícios e de práticas ineficientes, antieconômicas, ineficazes e abusivas, melhoria dos controles, racionalização de procedimentos, incremento do resultado, transparência, sustentabilidade, qualidade dos indicadores de desempenho. Resumindo os benefícios em um único: melhoria do desempenho das ações governamentais

O Tribunal de Contas da União, no âmbito de seu controle externo, iniciou a instalação das auditorias operacionais no Brasil, na forma disposta no art. 71, IV, Constituição Federal de 1988.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

...

IV - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

Esse modelo foi seguido pelos Tribunais de Contas dos Estados, inclusive pelo TCEMG.

O Manual de Auditoria Operacional, editado em 1998 pelo TCU, serve de paradigma para os demais tribunais estaduais e

insere na metodologia proposta para o desenvolvimento das Anops a apuração da economicidade, da eficiência, da eficácia e da efetividade, além de outras a elas relacionadas, em razão de sua relevância para a delimitação do escopo das auditorias operacionais, quais sejam: a qualidade dos serviços, o grau de adequação dos resultados dos programas às necessidades das clientelas (geração de valor público) e a equidade na distribuição de bens e serviços, que podem ser tratados em auditorias operacionais com o objetivo de subsidiar a accountability de desempenho da ação governamental. (BRITTO, 2014, p.62).

Em 2005 foi criado o Promoex, Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados, do Distrito Federal e Municípios brasileiros, com objetivo de aperfeiçoar o controle externo dos governos estaduais, distrital e municipal. Entre as metas do programa, estava a implantação de auditorias operacionais no Brasil.

O disposto no parágrafo único do art. 70 da CF/88 está reproduzido na Constituição do Estado de Minas Gerais:

Art. 74 – A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração indireta é exercida pela Assembleia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder e entidade.

...

§ 2º – Prestará contas a pessoa física ou jurídica que:

I – utilizar, arrecadar, guardar, gerenciar ou administrar dinheiro, bem ou valor públicos ou pelos quais responda o Estado ou entidade da administração indireta;

Segundo a autora (2014), essa obrigatoriedade em prestar contas é fundamental para alcançar a *accountability* governamental horizontal e o TCEMG contribui para isso, aprimorando os processos de tomada e prestações de contas, buscando informações que permitem avaliar o desempenho da gestão e emitindo sugestões, recomendações e determinações aos órgãos.

A auditoria operacional, como novo modelo de controle da gestão pública, conforme já exposto, “busca o controle social das ações públicas, de forma que verifique se os recursos estão sendo utilizados de forma econômica, eficiente, eficaz e efetiva.” (BRITTO, 2014, p.63).

O TCEMG, em 2008, realizou auditoria operacional em educação, com a fiscalização do Programa de Desenvolvimento Profissional do Professor (PDP). Em 2009 foi realizada a auditoria operacional em saúde, fiscalizando o Programa Saúde da Família (PSF). A finalidade desta auditoria foi verificar os problemas na gestão e na estrutura que poderiam atrapalhar o programa, além do alcance dos resultados esperados.

Em 2010 realizou auditoria operacional em saneamento, fiscalizando o Programa Saneamento Básico: mais saúde para todos, com o objetivo de verificar os problemas na gestão e na estrutura que poderiam atrapalhar o programa, além do alcance dos resultados esperados.

Em 2011 realizou a auditoria operacional em meio ambiente, fiscalizando as Unidades de Conservação de Proteção Integral (UCPIs) do Estado, com o objetivo de analisar se havia proteção das espécies e demais recursos existentes.

Foi realizada também auditoria operacional no programa Travessia, cujo objetivo foi identificar como se realiza a gestão do programa, as responsabilidades institucionais de cada órgão envolvido na execução, o alcance das metas estabelecidas, a participação e controle social e os mecanismos de controle físico e financeiro.

A auditoria operacional realizada no programa Farmácia de Minas tinha como objetivo analisar o desempenho e efetividade das ações do Estado na gestão da assistência farmacêutica, a judicialização da assistência farmacêutica e seu impacto no orçamento do estado relativo à área de saúde.

Estes são apenas alguns exemplos de auditorias operacionais realizadas pelo TCEMG. A autora (2014) afirma que o TCEMG mudou, nas auditorias, o foco da

conformidade para a ótica da economia, eficiência, eficácia e efetividade, bem como equidade. Segundo ela (2014), a Unidade de Auditoria Operacional deve avançar a sua atuação para analisar se os órgãos estão cumprindo seus objetivos e para verificar se os resultados estão sendo efetivamente alcançados.

A auditoria operacional referente ao programa Saneamento Básico: mais saúde para todos teve seu relatório final analisado pela Corte de Contas e concluíram que a equipe técnica aferiu a eficácia, a eficiência e a efetividade do programa, assim cumpriram os objetivos propostos. Também foi constatado que o Governo do Estado se esforçou para melhorar e ampliar o acesso à água tratada e à coleta regular de esgoto. Observaram que o programa contribuiu para o desenvolvimento sustentável regional e que os investimentos nesse setor aumentaram cerca de 19%. Entretanto, em relação às ações do Estado constatou-se que é necessária a adoção de diversas medidas, assim foram feitas recomendações e determinações para o aperfeiçoamento das ações e do controle do programa.

Processo: **862.696**

Natureza: Auditoria Operacional

Objeto: Programa “Saneamento Básico: mais saúde para todos”, instituído em 2004, no âmbito do Estado de Minas Gerais.

Período: janeiro de 2008 a julho de 2010.

Órgãos/Entidades: Secretaria de Desenvolvimento Regional e Política Urbana (SEDRU), Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG), Companhia de Saneamento do Estado (COPASA), Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e Esgotamento Sanitário do Estado (ARSAE), COPASA e Serviços de Saneamento Integrado do Norte de Minas (COPANOR).

Responsáveis: Olavo Bilac Pinto Neto, Secretário de Estado (SEDRU); Antônio Abraão Caram Filho, Diretor Geral (ARSAE); Ricardo Augusto Simões Campos, Diretor Presidente (COPASA); Renata Maria Paes Vilhena, Secretária de Estado (SEPLAG); Frank Deschamp Lamas, Diretor Presidente (COPANOR).

Procurador(es): Frederico Kern Ferreira Barros, OAB/MG 115.677; José Veloso Medrado, OAB/MG 43.902; Adriano Lúcio dos Santos, OAB/MG 62.633 e outros.

Representante do Ministério Público: não atuou.

Relator: Conselheiro Cláudio Couto Terrão

EMENTA: AUDITORIA OPERACIONAL — SEDRU/SEPLAG/COPASA/ ARSAE/COPANOR — AFERIÇÃO DA EFICÁCIA, EFICIÊNCIA, EFETIVIDADE E ECONOMICIDADE DO PROGRAMA “SANEAMENTO BÁSICO: MAIS SAÚDE PARA TODOS” — RECOMENDAÇÕES AOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ENVOLVIDOS NO PROGRAMA PARA ADOÇÃO DE MEDIDAS PARA O APERFEIÇOAMENTO DAS AÇÕES E CONTROLE DO PROGRAMA.

Nos achados da Auditoria Operacional e nos elementos constantes na fundamentação do voto, verifica-se que a equipe técnica cumpriu com perfeição os objetivos propostos, quais sejam, aferir a eficácia, a eficiência e a efetividade do Programa “Saneamento Básico: mais saúde para todo”. Constatou-se que o Governo do Estado emvidou esforços para ampliar e melhorar o acesso à água tratada e à coleta regular de esgoto, de modo a reduzir a mortalidade infantil e prolongar a vida da população. Percebe-se, ainda, que o Programa auditado mostrou-se extremamente necessário para o desenvolvimento sustentável regional e que os investimentos nesse setor aumentaram em torno de 19%, desde a sua previsão no PPAG 04/07 até o novo PPAG 12/15. No entanto, a despeito das ações do Estado, é necessária a adoção de diversas medidas para o aperfeiçoamento das ações e do controle do Programa “Saneamento para Todos” (anteriormente denominado “Saneamento Básico: mais saúde para todos”).

Fazem-se recomendações e determinações aos órgãos e entidades envolvidos no Programa (MINAS GERAIS, 28/11/2012. (grifo nosso) Para a avaliação do Programa “Saneamento Básico: mais saúde para todos”, foram analisadas quatro questões de auditoria, a saber:

1ª — A metodologia de seleção e priorização de municípios assegura que sejam contempladas as localidades com maior risco epidemiológico e que os empreendimentos selecionados apresentem o melhor custo-benefício?

2ª — Os sistemas de abastecimento de água, rede de coleta e tratamento de esgoto, objeto do Programa, possuem sustentabilidade técnico-operacional, garantindo a prestação de serviços adequados?

3ª — Os critérios adotados na política da tarifa social para a prestação de serviços da COPASA garantem condições para que a população carente consiga o referido benefício?

4ª — Os instrumentos de monitoramento e avaliação permitem verificar o desempenho do Programa?” (COBRA, 2014, p. 29)

Entre as recomendações, está a revisão dos critérios de inclusão de famílias carentes na tarifa social da Copasa e nos serviços de saneamento. Antes da apreciação do relatório final pela Corte de Contas, uma das propostas de recomendações já foi atendida pela Agência Reguladora de Serviços de Abastecimento de Água e de Esgotamento Sanitário do Estado de Minas Gerais (Arsae-MG), alterando os critérios para concessão do benefício da tarifa social, com isso o benefício foi estendido a mais de um milhão de famílias. Para a autora isto demonstra a importância da Anop para o aprimoramento da gestão pública.

Segunda a autora (2014), ainda há um desafio a ser vencido, qual seja, obter maior agilidade na tramitação dos processos pertinentes às auditorias operacionais, tendo em vista que quanto mais o tempo passa, mais os programas vão sendo alterados e conseqüentemente os achados de auditoria e suas recomendações podem se tornar desatualizadas e os resultados comprometidos.

4.2 Controle interno na Administração Pública

O texto “Controle interno na administração pública: a tardia implantação nos municípios paranaenses e suas implicações como ferramenta de governança e governabilidade”, dos autores Diego Buligon e Antônio Gonçalves de Oliveira (2013), tem como objetivo demonstrar que a evolução da gestão está relacionada com o desenvolvimento do controle interno, e que este não é apenas um mecanismo de apuração de irregularidades.

O controle das atividades administrativas é um mecanismo de aprimoramento da gestão pública e permite o alcance dos objetivos firmados. Um controle eficiente acarreta uma administração eficiente, eficaz e efetiva, direito de todo cidadão.

O controle interno preventivo consiste na transparência das informações, de forma a contribuir na tomada de decisão por parte do gestor, tornando-a mais segura e bem fundamentada. Entretanto, para o controle ser efetivo não basta ser apenas *a priori*, deve ser concomitante e *a posteriori*.

Segundo os autores (2013), a “Nova Administração Pública”, apensar de não romper totalmente com o modelo burocrático, busca romper antigos paradigmas, como o entendimento de que o controle interno seria um órgão de apuração de irregularidade, levando os gestores a terem receio de implantar tal controle, tendo em vista que traria empecilhos à sua administração.

A Administração Pública Gerencial busca justamente esse controle *a posteriori*, objetivando o aumento da qualidade e da eficiência dos serviços, de forma descentralizada e com concentração nos resultados.

Assim, o que não é atividade exclusiva do Estado será realizada pela iniciativa privada. Essa nova tendência é chamada de “gestão compartilhada”. No Brasil, a introdução da gestão gerencial ocorreu através da Emenda Constitucional nº. 19/98 e se aprimorou com a edição da Lei de Responsabilidade Fiscal.

Todavia, a evolução dos modelos de gestão da administração pública, aliados aos conceitos de governança e de governabilidade, vêm buscando romper antigos paradigmas, consagrando um juízo de que a administração deve seguir, observada a legalidade, os princípios da governança como condição indispensável para o progresso social, econômico, ambiental e cultural. Neste sentido, Pacini (1995, p.128) informa que "os órgãos de Controle Interno, portanto, não têm em vista punir, mas, antes de tudo, prevenir, proteger e acautelar (BULIGON; DE OLIVEIRA ,2013, p. 3)

Para os autores (2013), a implementação dessas reformas administrativas tem como objetivo tornar a gestão mais eficiente, eficaz e econômica.

Governança, de uma forma simplificada, seria o bom desempenho da administração, atuando de forma eficaz e com capacidade máxima, com a participação da sociedade civil e instituições, além do governo. A sociedade e as instituições seriam as partes interessadas, chamadas pelos autores de *stakeholders*.

Governabilidade, em síntese, diz respeito à capacidade de governar, levando em conta a legitimação entre governantes e governados.

Os autores (2013) afirmam que governabilidade e governança estão relacionados. Sem governabilidade não é possível uma adequada governança, da mesma forma que a boa governança pode elevar a legitimidade que um povo outorga a seu governo e, assim, aumentar a governabilidade.

O controle interno auxilia na tomada de decisão do gestor, sendo uma importante ferramenta para a efetividade da governança pública e para o alcance de seus princípios elementares, tais como a prestação de contas, transparência, responsabilidade e equidade, além de coibir a prática de atos discordantes das finalidades do Estado. Ou seja, busca alcançar a *accountability*.

Em relação à governabilidade, o Controle Interno fortalece a relação de legitimação, tendo em vista que reforça a capacidade de governar.

Os autores (2013) informam que a *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)*, no *Guia para las normas de control interno Del sector público*, definiu o controle interno:

Revendo o trabalho publicado em 1992, a *International Organisation of Supreme Audit Institutions (INTOSAI)* atualizou, em 2001, o *Guia para las normas de control interno del sector público – Bahia (2007, p. 20)[9] –*, incorporando os avanços em relação ao estudo do controle interno, definindo-o como segue:

Controle interno é um processo integrado efetuado pela direção e corpo de funcionários, e é estruturado para enfrentar os riscos e fornecer razoável segurança de que na consecução da missão da entidade os seguintes objetivos gerais serão alcançados:

- execução ordenada, ética, econômica, eficiente e eficaz das operações;
- cumprimento das obrigações de *accountability*;
- cumprimento das leis e regulamentos aplicáveis;
- salvaguarda dos recursos para evitar perdas, mau uso e dano.

(...)

Está se falando então num sistema aberto que, de forma aderente à noção de multidisciplinaridade e complexidade sistêmica, interage com o ambiente recebendo os inputs, das áreas de execução, processa-os e os devolve na forma de output, retroalimentando o ciclo vicioso e virtuoso que se forma de sua interoperabilidade com os usuários e, por conseguinte, com o ambiente no qual está inserido.” (BULIGON;DE OLIVEIRA, 2013, p. 6/7).

Observa-se, conforme já mencionado neste estudo, que o controle interno é um mecanismo de *accountability*. O controle interno fornece informações que, segundo os autores, permitem a adequação ou a correção das atividades, de forma a possibilitar o cumprimento das metas e programas fixados, bem como orientam novos programas e combatem a ineficiência administrativa. Contudo, a ineficiência do referido controle leva a desperdícios e mau uso dos recursos públicos.

Segundo os autores (2013), o controle interno seria o sistema nervoso que associa os mais variados setores da administração pública e une o gestor às áreas de execução e vice-versa. Para seu funcionamento é necessária a sua estruturação e o gestor deve ter em mente que o controle interno serve como um aliado estratégico, tendo em vista que este “é uma fonte inquestionável de informações para o processo de gestão.”

O texto evidencia a implantação tardia do controle interno nos municípios paranaenses e sua implicação como ferramenta de governança e governabilidade.

Foi realizada uma pesquisa de campo junto às controladorias dos municípios paranaenses e analisados 399 processos de prestação de contas do exercício financeiro de 2010, e concluíram que a tardia implantação do sistema de controle interno leva a deficiências de controle e conseqüentemente acarreta comprometimento de sua atuação em pontos diretamente ligados à governança.

A instituição do controle interno nos municípios paranaenses é recente. Apenas 19 controladorias foram instituídas no período anterior a 2006. 116 foram implementadas entre 2006 e 2008 e 21 controladorias foram instituídas no período entre 2009 a 2011.

De acordo com o texto, uma das conseqüências da tardia implantação do controle interno tem relação com a estrutura das controladorias. Em 112 a estrutura de pessoal é representada apenas pelo próprio controlador. 28 controladorias possuem 2 a 3 servidores. Apenas 10% das controladorias possuem mais de 3 servidores em sua estrutura. Essa falta de pessoal impede que este controle seja efetivado em sua plenitude, segundo os autores.

Os autores (2013) observam também que dentre as 127 controladorias que possuem instrumentos de controle normatizados, 88 apresentam estes instrumentos de forma pouco eficiente ou mesmo ineficiente.

Eles (2013) concluem que a tardia implantação do controle teve conseqüência sua deficiência, não propiciando, efetivamente, a melhoria da gestão pública, sob o aspecto da governança e governabilidade.

Os autores (2013) afirmam que a mudança de mentalidade dos gestores é fator ideal para que o sistema de controle se transforme em mecanismo de governança e governabilidade. Mesmo com um controle interno ativo, que produza informações que permitam o aprimoramento da gestão, se o gestor não se “abrir” ao controle interno, este

“permanecerá sendo um mero “banco de dados” inerte ao potencial informacional gerencial que pode propiciar”. (BULIGON; DE OLIVEIRA, 2013, p. 16).

5 CONTROLADORIA GERAL DO ESTADO E *ACCOUNTABILITY*

A Controladoria Geral do Estado é órgão que pertence ao Poder Executivo estadual e tem como função assistir diretamente o Governador no desempenho de atribuições relacionadas à defesa do patrimônio público, ao controle interno, à auditoria pública, à correição, ao aperfeiçoamento de serviços e utilidades públicos, à prevenção e ao combate à corrupção, ao incremento da transparência da gestão e ao acesso à informação no âmbito da administração pública estadual.

Conforme exposto acima, uma das metas da CGE é alcançar a *accountability*. O Controle procederá a avaliação da conformidade da execução da despesa e da receita, bem como a verificação do cumprimento das metas físicas e a mensuração dos resultados que irão demonstrar a eficiência, a eficácia e a efetividade da ação governamental

Sua competência está prevista no art. 48, parágrafo primeiro, Lei nº 22257/2016:

§ 1º – A CGE, enquanto órgão central do controle interno do Poder Executivo, será responsável por:

I – receber e adotar as providências necessárias para o integral tratamento de denúncias, representações, reclamações e sugestões que tenham por objeto:

- a) correção de erro, omissão ou abuso de agente público estadual;
- b) prevenção e correção de ato ou procedimento incompatível com os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência da administração pública estadual;
- c) (VETADO);
- d) proteção ao patrimônio público;

II – instaurar ou requisitar a instauração de sindicância, processo administrativo disciplinar e outros processos administrativos em desfavor de qualquer servidor público estadual, inclusive de detentores de emprego público, e avocar aqueles já em curso em órgão ou entidade da administração pública estadual, inclusive promovendo a aplicação da penalidade administrativa cabível, observado o disposto no § 5º do art. 9º desta Lei;

III – acompanhar sindicâncias, processos administrativos disciplinares e outros processos administrativos punitivos em curso em órgãos ou entidades da administração pública estadual, bem como realizar visitas técnicas e inspeções nos órgãos e entidades estaduais para avaliar suas ações disciplinares;

IV – definir procedimentos de integração de dados, consolidar informações relativas às atividades de controle interno e expedir normas para disciplinar as ações de transparência, auditoria e correição;

V – efetivar ou promover a declaração de nulidade de sindicância, processo administrativo disciplinar ou outro processo administrativo punitivo, bem como, se for o caso, a imediata e regular apuração dos fatos envolvidos nos autos e na declaração de nulidade;

VI – solicitar aos órgãos e às entidades da administração pública estadual servidores públicos necessários à constituição de comissões;

VII – instaurar e julgar investigações preliminares e processos administrativos de responsabilização de pessoa jurídica pela prática dos atos lesivos à administração pública estadual previstos no art. 5º da Lei Federal nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, bem como celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas.

§ 2º – Cabe ao Controlador-Geral do Estado celebrar acordos de leniência com pessoas jurídicas responsáveis pela prática dos atos lesivos previstos no inciso VII do § 1º deste artigo.

§ 3º – Os órgãos e entidades da administração pública estadual e as entidades privadas encarregadas da administração ou gestão de recursos públicos estaduais fornecerão as informações, os documentos e os processos requisitados pela CGE para o cumprimento das competências previstas no *caput*, salvo nas hipóteses expressamente previstas em lei.

§ 4º – O Conselho de Transparência Pública e Combate à Corrupção, de natureza consultiva, subordinado à CGE, tem como competência propor ao órgão central do controle interno do Poder Executivo diretrizes, metodologias, mecanismos e procedimentos voltados para o incremento da transparência institucional, em articulação com a Seplag e a SEF, com vistas à prevenção da malversação dos recursos públicos.

§ 5º – A composição do conselho de que trata o § 4º e a forma de seu funcionamento serão estabelecidas em decreto.

Dessa forma, verifica-se que a CGE tem como objetivo o alcance da *accountability* responsáveis por fiscalizar, controlar, corrigir e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção, desvio ou descaminho do interesse público.

5.1 Entrevista com o Dr. Rafael Amorim de Amorim, Controlador Geral do Estado de Minas Gerais

Foi realizada uma entrevista com o Controlador Geral do Estado de Minas Gerais, Dr. Rafael Amorim de Amorim, sobre o papel da CGE no alcance da *accountability*:

Foi perguntado qual é o papel da *accountability* na atual estrutura da administração público e ele respondeu, de forma bem direta, que o termo "*accountability*" relaciona-se ao dever de os agentes públicos "prestarem contas" e a possibilidade de eles serem eventualmente responsabilizados por desvios, e que o termo veio à tona em nosso país a partir do processo de redemocratização.

Ele afirma que, até então, o país vivia um regime ditatorial, os cidadãos passaram a ser concebidos como sujeitos de direitos, sobressaindo um modelo de gestão burocrática com inúmeras disfunções (hermético, autocentrado, etc.). Com a redemocratização na década de 80, os cidadãos passam a ser concebidos como sujeitos de direitos, possuindo, sob influxos da Constituição Federal, uma série de garantias perante a Administração Pública.

Associado a isso, exsurgiu o termo "*accountability*", corolário do regime democrático e fundamento da gestão pública contemporânea. Consiste, em síntese, no dever de os agentes públicos prestarem contas (sobressai, nesse cenário, a importância da transparência da Administração Pública) e na possibilidade de serem responsabilizados, reduzindo-se assimetria de informações, mitigando-se riscos de desvios de conduta e aumentando-se as chances de concretização dos direitos dos cidadãos. Conclui afirmando que *accountability* é um meio que busca garantir que os poderes confiados aos agentes públicos e os recursos públicos por eles administrados sejam direcionados aos interesses públicos.

Perguntado em como a *accountability* exerce o controle social, o controlador afirma que tanto o *accountability* horizontal, quanto o vertical e o societal (decorrente do controle feito por associações, sindicatos, mídia, etc.) possibilitam o controle dos agentes públicos e, se for o caso, ainda que de forma indireta, a

responsabilização daqueles que eventualmente cometam ilícitos, valendo-se do cargo/emprego, função/mandato para fins alheios ao interesse público. Dessa forma, para ele, o controle social é uma decorrência do *accountability* vertical e societal.

Sobre a atuação da CGE na *accountability*, o Sr. Rafael assevera que na condição de órgão de controle interno do Poder Executivo, a CGE/MG exerce *accountability* horizontal dos demais órgãos e entidades estaduais (por meio de relatórios de controle interno, auditorias, fiscalizações etc.) e, o que é mais importante, instrumentaliza o *accountability* vertical e societal, notadamente por meio da implementação do Portal da Transparência e da concretização da Lei de Acesso à Informação.

Conclui dizendo que os órgãos de controle interno são fundamentais para *accountability*, ao garantirem a devida prestação de contas, potencializarem a transparência dos atos de gestão, levarem a cabo a responsabilização de agentes transgressores e instrumentalizarem o controle social.

Em relação ao papel da Corregedoria como instrumento de *accountability* o controlador geral do Estado afirma que a mesma tem um papel decisivo para efetividade do *accountability*, viabilizando a responsabilização administrativa dos agentes que cometem ilícitos.

Por fim, foi perguntado se a *accountability* é uma ferramenta de controle preventivo ou repressivo e ele respondeu que a *accountability* tem tanto caráter preventivo como repressivo. Caráter preventivo, à medida que contribui para adoção de boas práticas, e também caráter repressivo, à medida que possibilita a responsabilização dos agentes públicos por ilícitos cometidos. Dessa maneira, o *accountability* consubstancia um meio para melhoria da gestão e, conseqüentemente, das políticas públicas, impulsionando a concretização de direitos advindos da redemocratização.

6 CONCLUSÃO

Após o artigo escrito por Anna Maria Campos (1990), em que a autora afirma que o Brasil não possui condições adequadas de se alcançar a *accountability* no setor público, o país saiu de um governo de ditadura e entrou em um governo democrático, com a Constituição Federal de 1988 promulgada.

Com a Constituição Federal 1988 e as reformas administrativas ocorridas no Brasil, vários mecanismos de *accountability* e mecanismos viabilizadores de *accountability* foram instalados no país.

A autora Anna Maria Campos criticava a fragilidade do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas da União, uma que vez que se limitava a aspectos contábeis e orçamentários. Atualmente vimos que no âmbito do TCU (e no TCE) foram criadas as auditorias operacionais com o objetivo de tornar esse controle mais eficiente.

Outro ponto de crítica da autora era que o controle interno era altamente formalista e de forte orientação no sentido dos meios e completo desinteresse pela consecução dos fins, resultado e consequências dos programas públicos. Hoje está sendo buscado mais controle por resultado, com menos formalidade, sendo implementado o modelo de gestão estratégica com o acompanhamento dos resultados.

Atualmente, temos também a Controladoria Geral da União (e a Controladoria Geral do Estado no âmbito estadual), criada em 2003, que auxilia Presidente da República na realização do controle interno do patrimônio da União e na fiscalização dos recursos públicos federais.

Campos também afirmava que para alcançar a *accountability* deveria ocorrer a descentralização de governo retirando o centralismo do poder executivo. O novo modelo de gestão pública busca justamente um governo descentralizado, com o aumento da participação e deliberação da sociedade civil organizada nas decisões políticas.

Verifica-se também que a sociedade brasileira está mais organizada, o que era outro ponto de crítica da autora.

Assim, é possível perceber que, a partir da Constituição Federal de 1988, o Brasil avançou bastante para o alcance da *accountability* no setor público, mas há ainda muito para progredir no assunto.

ANEXO 1

Perguntas feitas para o Dr. Rafael Amorim de Amorim – Controlador Geral do Estado de Minas Gerais:

- Qual é o papel da ACCOUNTABILITY na atual estrutura da administração pública?

- Como a ACCOUNTABILITY exerce o controle social?

- A CGE atua efetivamente na ACCOUNTABILITY?

- A corregedoria é entendida como um instrumento de ACCOUNTABILITY? Em que sentido?

- ACCOUNTABILITY é uma ferramenta de controle de preventivo ou repressivo?

- A sociedade também é capaz de exercer a ACCOUNTABILITY na gestão da coisa pública? De que forma?

REFERÊNCIAS

- BRASIL. Constituição (1998). Constituição da República Confederativa do Brasil. Promulgada em 05 de outubro de 1998. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2017.
- BRASIL. Lei nº 4.717/65, de 29 de junho de 1965. Regula a ação popular. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L4717.htm>. Acesso em: 10 de março de 2017.
- BRASIL. Lei nº 10.683/2003, de 28 de maio de 2003. Dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2003/L10.683.htm>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- BRASIL. Lei nº 22257/2016, de 27 de julho de 2016. Estabelece a estrutura orgânica da administração pública do Poder Executivo do Estado e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa-nova-min.html?tipo=LEI&num=22257&ano=2016>>. Acesso em: 30 de março de 2017.
- BULIGON, Diego; DE OLIVEIRA, Antonio Gonçalves. **Controle interno na administração pública: a tardia implantação nos municípios paranaenses e suas implicações como ferramenta de governança e governabilidade.** Anais do Seminário Nacional de Planejamento e Desenvolvimento. V. 1, n. 1. Programa de Pós-Graduação em Planejamento e Governança Pública – PPGPGP, Curitiba, 2013, p.1-18.
- CAMPOS, Anna Maria. **Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?** **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, fev/abr, 1990. Disponível em <<https://accountabilityadmpublica.wikispaces.com/file/view/Accountability-Quando+poderemos+traduzi-la+par+o+portugu%C3%AAs+-+Anna+Maria+Campos.pdf>>. Acesso em: 03 de fevereiro de 2017.
- COBRA, Harley Fabiany Junqueira Cobra. As auditorias operacionais como mecanismo de controle dos Tribunais de Contas. **Revista TCEMG**, Belo Horizonte. out/nov/dez, 2014. Disponível em <<http://revista.tce.mg.gov.br/Content/Upload/Materia/2881.pdf>>. Acesso em: 25 de março de 2017.
- CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Página Institucional. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional>>. Acesso em: 15 de abril de 2017.
- CORREIA, Sérvulo. **Contencioso Administrativo e responsabilidade democrática da administração.** Estudos em Memória do Prof. Doutor J. L. Saldanha Sanches, V. I. Coimbra Editora, 2011, p.595-612.
- DE BRITTO, Érica Apgaua. Governança e *accountability* no setor público: auditoria operacional como instrumento de controle das ações públicas a cargo do TCE. **Revista TCEMG**, jan/fev/mar, 2014. p.53-70.

HIRANO, Ana Carolina Yoshida. **Accountability no Brasil: os cidadãos e os seus meios institucionais de controle dos representantes.** Tese de doutorado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política, da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2006.

LENZA, Pedro. **Direito Constitucional Esquematizado.** São Paulo: Saraiva, 2011.

MOSHER, F. **Democracy and the public service.** New York: Oxford University, 1968.

NAVES, Luís Emílio Pinheiro. **Auditorias operacionais a cargo dos tribunais de contas brasileiros e accountability vertical e horizontal: análise do processo de institucionalização depois de 1988.** 2012. 129 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública) — Fundação João Pinheiro /Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <www.fjp.mg.gov.br/tede/tde_busca/arquivo.php?codArquivo=162>.

O'DONNELL, Guillermo. **Accountability horizontal e novas poliarquias.** Lua Nova, São Paulo, n. 44, 1998, p. 27-52. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003>. Acesso em: 12 de fevereiro de 2017.

PACINI, Mário. O Sistema de controle. **Revista do Tribunal de Contas da União.** Edição Comemorativa 25 anos, Brasília, 1995, p.128.

PAIVA, Maristela. **Impactos da gestão estratégica no trabalho da Secretaria de Controle Interno da Câmara dos Deputados.** 2009. 60 f. Monografia (Especialização em auditoria interna e controle governamental) — Escola da Advocacia-Geral da União, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2053990.PDF>>.

PINHO, José Antônio Gomes; SACRAMENTO, Ana Rita. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** **Revista de Administração Pública,** Rio de Janeiro, nov/dez, 2009, p.1343-1366.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Cartilha de orientações sobre o controle interno.** Belo Horizonte, 2012. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/img_site/Cartilha_Control%20Interno.pdf>. Acesso em: 10 de fevereiro de 2017.