

Democracia, Moralidade Pública e Transparência

Democracia, Moralidade Pública e Transparência

Copyright © 2026 Almedina Brasil

Almedina Brasil é uma empresa do Grupo Editorial Alta Books (Starlin Alta Editora e Consultoria LTDA).

Copyright © 2026 Tatiana Viggiani Bicudo, André Pascoal da Silva

ISBN: 978-85-8493-976-3

Impresso no Brasil – 1ª Edição, 2026 – Edição revisada conforme o Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa de 2009.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

B583

Democracia, Moralidade Pública e Transparência. Coordenação: Tatiana Viggiani Bicudo, André Pascoal da Silva. 1. ed. Rio de Janeiro: Almedina Brasil, 2026.

520 p; 16 x 23 cm.

ISBN 978-85-8493-976-3

1. Democracia. 2. Moralidade administrativa. 3. Transparência. 4. Accountability. 5. Corrupção. 6. Administração pública. 7. Controle institucional. 8. Ministério Público. 9. Poder Judiciário. I. Bicudo, Tatiana Viggiani. II. Silva, André Pascoal da. III. Título.

CDU 342.5 (81)

Índice para catálogo sistemático:

1 : Brasil : Direito constitucional : Democracia : Transparência

Todos os direitos estão reservados e protegidos por Lei. Nenhuma parte deste livro, sem autorização prévia por escrito da editora, poderá ser reproduzida ou transmitida.

A violação dos Direitos Autorais é crime estabelecido na Lei nº 9.610/98 e com punição de acordo com o artigo 184 do Código Penal.

O conteúdo desta obra foi formulado exclusivamente pelo(s) autor(es).

Marcas Registradas: Todos os termos mencionados e reconhecidos como Marca Registrada e/ou Comercial são de responsabilidade de seus proprietários. A editora informa não estar associada a nenhum produto e/ou fornecedor apresentado no livro.

Material de apoio e erratas: Se parte integrante da obra e/ou por real necessidade, no site da editora o leitor encontrará os materiais de apoio (download), errata e/ou quaisquer outros conteúdos aplicáveis à obra. Acesse o site www.altabooks.com.br e procure pelo título do livro desejado para ter acesso ao conteúdo.

Suporte Técnico: A obra é comercializada na forma em que está, sem direito a suporte técnico ou orientação pessoal/exclusiva ao leitor.

A editora não se responsabiliza pela manutenção, atualização e idioma dos sites, programas, materiais complementares ou similares referidos pelos autores nesta obra.

Grupo Editorial Alta Books

Produção Editorial: Grupo Editorial Alta Books

Diretor Editorial: Anderson Vieira

Editora-chefe: Manuella Santos de Castro

Assistente Editorial: Francielle Regina

Vendas Governamentais: Cristiane Mutus

Diagramação: Merit Editorial



Rua Viúva Cláudio, 291 – Bairro Industrial do Jacaré
CEP: 20.970-031 – Rio de Janeiro (RJ)
Tels.: (21) 3278-8069 / 3278-8419

www.altabooks.com.br – altabooks@altabooks.com.br

Ouvidoria: ouvidoria@altabooks.com.br



SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO	9
Tatiana Viggiani Bicudo André Pascoal da Silva	
CAPÍTULO 1. <i>Accountability</i> democrática no direito brasileiro	13
Ana Flávia Messa	
CAPÍTULO 2. Corrupção sistêmica e multiplicidade institucional: exemplos brasileiros de uma relação complexa	47
Mariana Mota Prado Raquel de Mattos Pimenta	
CAPÍTULO 3. <i>Lava Jato's Problematic Legacy</i>	91
Luciano Da Ros Matthew M. Taylor	
CAPÍTULO 3 - VERSÃO TRADUZIDA. O Legado Problemático da Lava Jato	133
Luciano Da Ros Matthew M. Taylor	
CAPÍTULO 4. O termo <i>accountability</i> na produção acadêmica sobre a Operação Lava Jato (2014-2024)	177
Ana Rita Silva Sacramento Fabiano Maury Raupp José Antônio Gomes de Pinho Marco Antônio Carvalho Teixeira	

CAPÍTULO 5. <i>Accountability</i> como pilar para os objetivos de desenvolvimento sustentável	201
Thais Scharfenberg	
CAPÍTULO 6. Esfera pública e contrapoder em facticidade e validade de Jürgen Habermas	217
Rúrion Melo	
CAPÍTULO 7. Imprensa, <i>accountability</i> e sistema de justiça: dinâmicas de controle e fronteiras institucionais	235
Fábio Zambeli	
CAPÍTULO 8. Processos estruturais e <i>accountability</i>: reflexões à luz do caso do ensino infantil no município de São Paulo	258
Raphael José de Oliveira Silva	
CAPÍTULO 9. Poder Judiciário: gestão, orçamento, fiscalização e <i>accountability</i> no setor público	287
José Mauricio Conti	
CAPÍTULO 10. O controle da administração pública municipal por meio do Índice de Efetividade da Gestão Municipal (IEG-M)	305
Celso Augusto Matuck Feres Junior	
CAPÍTULO 11. <i>Accountability</i> e gestão por resultados no setor dos resíduos sólidos	330
Rafael Antônio Baldo	
CAPÍTULO 12. Defensoria Pública: um ator relevante no sistema de <i>accountability</i>	356
Luciana Gross Cunha	
Maurício Buosi Lemes	

CAPÍTULO 13. <i>Accountability</i> e o Ministério Público brasileiro	375
Hugo Nigro Mazzilli	
CAPÍTULO 14. Controle popular sobre a discricionariedade acusatória nos sistemas que aderem ao princípio da oportunidade	411
Olavo Evangelista Pezzotti	
CAPÍTULO 15. <i>Accountability</i> e aspectos pré-processuais penais: revisão de arquivamento e acordo de não persecução penal	447
Eduardo Luiz Michelan Campana	
CAPÍTULO 16. A modelagem do Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos no Estado de São Paulo	476
Alessandro Rodrigues Junqueira Luiz Henrique Cardoso Dal Poz Márcio Rodrigues da Costa Araujo	
CAPÍTULO 17. Ministério Público: aprendizado e formação	494
André Pascoal da Silva	

APRESENTAÇÃO

No segundo semestre de 2024, a Escola Superior do Ministério Público ofereceu um curso sobre “Improbidade e Controle responsivo: os desafios da *accountability*”. O curso contou com a participação de grandes especialistas do tema, nas mais diversas áreas de atuação.

Observamos que o tema sobre *accountability* é extremamente relevante para o panorama jurídico-político brasileiro, na medida em que viabiliza a compreensão da interseccionalidade das mais diversas instituições e sua relação com o amplo controle democrático exercido em sua amplitude, inclusive do ponto de vista popular.

Embora o assunto seja de extrema pertinência, há tímidas produções técnicas que cuidam do tema, em suas mais diversas vertentes. As duas principais obras multidisciplinares sobre *accountability* foram publicadas em língua inglesa¹, não havendo nenhuma obra nacional que trate do tema de forma ampla e transversal.

Por isso, não haveria melhor oportunidade para a publicação de uma obra coletiva que, a exemplo de nosso curso, abordasse as mais diversas questões relativas ao controle responsivo e a democracia, sob os mais diversos prismas de destacados profissionais em suas áreas de atuação. Seria uma colaboração incomensurável não apenas ao ambiente acadêmico, mas sobretudo como ferramenta de apoio para as áreas afetadas por tão vasto, mas específico tema.

Desse modo, aproveitamos o ensejo para convidar os docentes que participaram do curso para a confecção de uma obra coletiva, no âmbito de sua expertise. A colaboração consistiu em ensaios sobre as exposições empreendidas no curso, acerca de casos práticos que porventura pudessem ilustrar as experiências profissionais dos colaboradores ou qualquer outro tema de interesse dos autores que guardasse relação com o exercício da *accountability*.

1 Referimo-nos às seguintes obras: POWER, Timothy Joseph; TAYLOR, Mathew Macleod. Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability. Indiana: Notre Dame University, 2011 e MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. Democratic Accountability in Latin America. New York: Oxford University Press, 2003.

Além do mais, na medida em que o projeto foi tomando forma, entendemos o convite a outros nomes de relevância no cenário jurídico-político que pudessem participar da obra coletiva, com importantes estudos e colaborações, o que apenas enriqueceu, ainda mais, o nosso trabalho.

Entendemos que esta seria uma forma de ampliar o alcance de tais ensinamentos ao maior número de pessoas que não tiveram oportunidade de realizar o curso e deixar uma relevante colaboração acadêmico-literária para a posteridade.

O plano da presente obra é dividido da seguinte forma, de acordo com as áreas de interesse: Direito Administrativo – Capítulos I e II; Ciência Política – Capítulos III a VI; Imprensa – Capítulo VII; Poder Judiciário – Capítulos VIII e XIX; Tribunal de Contas – Capítulos X e XI; Defensoria Pública – Capítulo XII; Ministério Público – Capítulos XIII a XVII.

Os temas variam de acordo com a relevância em cada área de abordagem. Contudo, considerando a multidisciplinariedade e a transversalidade na análise do fenômeno da *accountability*, vários assuntos são fronteiriços e se dialogam: a operação *Lava Jato* é analisada em capítulos da área do Direito (II e XIII), bem como em capítulos da área da Ciência Política (III e IV); o conceito de esfera pública (capítulo VI), da área de teoria crítica, tem relevância na análise da *accountability* pela Imprensa (Capítulo VII) e na abordagem referente ao controle popular (Capítulo XIV), no âmbito do Direito.

Por fim, como não poderia ser de outra forma, os diversos autores são acadêmicos e profissionais destacados em suas respectivas áreas de expertise, o que permite uma exposição aprofundada, tanto do ponto de vista teórico como prático, em cada capítulo da presente obra, cuja maior preocupação é oferecer uma visão panorâmica, mas detida, sobre as diferentes agências de *accountability*, suas inter-relações e sua relevância no cenário político, jurídico e institucional.

Afinal, procuramos contemplar algumas das principais instituições e agências de *accountability* que possuem relevância no cenário político-jurídico nacional, principalmente se considerarmos os desdobramentos de sua atuação no nosso complexo Sistema de Justiça.

Para melhor explicitar nosso plano de trabalho, segue o quadro esquemático:

APRESENTAÇÃO

Capítulo	Domínio	Temas	Autores
I e II	Direito Administrativo	Conceitos gerais (I) Arranjo institucional – Lava Jato (II)	Ana Flávia Messa (I) Raquel de Mattos Pimenta e Mariana Mota Prado (II)
III a VI	Ciência Política	Lava Jato (III e IV) Sustentabilidade (V) Esfera Pública (VI)	Matthew M. Taylor e Luciano da Ros (III) Marco Antônio Carvalho Teixeira, Ana Rita Sacramento, Fabiano Maury Raupp, José Antônio Gomes de Pinho (IV) Thaís Scharfenberg (V) Rúrion Melo (VI)
VII	Imprensa	Jornalismo Investigativo	Fábio Zambeli
VIII e XIX	Poder Judiciário	Processo Estrutural (VIII) Orçamento (XIX)	Raphael José de Oliveira Silva (VIII) José Maurício Conti (XIX)
X e XI	Tribunal de Contas	Efetividade Gestão Municipal (X) Gestão por resultados (XI)	Celso Augusto Matuck Feres Jr. (X) Rafael Antônio Baldo (XI)
XII	Defensoria Pública	Defensoria no Sistema de Accountability	Luciana Gross Cunha e Maurício Buosi Lemes
XIII a XVII	Ministério Público	MP no Sistema de Accountability (XIII) Controle Popular (XIV) Aspectos pré-processuais penais (XV) Grupos de atuação (XVI) Filosofia e Teoria Geral do Direito (XVII)	Hugo Nigro Mazzilli (XIII) Olavo Evangelista Pezzotti (XIV) Eduardo Luiz Michelin Campana (XV) Luiz Henrique Cardoso Dal Poz, Alessandro Rodrigues Junqueira e Márcio Rodrigues da Costa Araújo (XVI) André Pascoal da Silva (XVII)

A complexidade do tema, apenas nos alerta que há muitos desafios que precisam ser superados. Quanto maior os poderes conferidos às instituições que devem agir conjuntamente, maiores são os problemas de coordenação e a possibilidade de ocorrência de disfunções ou patologias, como a sobreposição ou a colidência de agências. A atuação do CIRA – Comitê Interinstitucional de Recuperação de Ativos –, contemplada

na presente obra (Capítulo XVI), é um exemplo bem-sucedido de coordenação entre diferentes instituições e agências de *accountability* para a consecução de resultados práticos, no que concerne à recuperação de ativos ao erário público.

Além do que, a emergência de novos poderes sempre apresenta o problema do equilíbrio, quando posto à prova na realidade empírica. Aliás, também é quase unânime na academia especializada que a região da América Latina compreende que o abusivo exercício da *accountability* pode redundar em embaraços e prejuízos incalculáveis para os interesses políticos e econômicos das nações, na medida em que impõe entraves ao exercício da governabilidade e ao âmbito da discricionariedade político-administrativa.

Por isso, esperamos que esta obra coletiva sirva como material de apoio e reflexão, não apenas aos profissionais de diferentes áreas que atuam com o nosso objeto de estudo, mas a todos aqueles que se interessem pelo tema e compreendam a sua relevância para os contornos de nosso convívio democrático, pautado pela transparência e pela moralidade pública.

São Paulo, julho de 2025.

Tatiana Viggiani Bicudo

Procuradora de Justiça MPSP

Diretora da CEAF-ESMP

Doutora em Direito pela USP

André Pascoal da Silva

Promotor de Justiça

Doutor em Direito e Doutorando em Filosofia pela USP

Visiting Scholar na University of Ghent-Be – Faculty of Law and Criminology

CAPÍTULO 1

ACCOUNTABILITY DEMOCRÁTICA NO DIREITO BRASILEIRO

Ana Flávia Messa

Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Portugal. Doutora em Direito Público pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo. Mestre em Direito Político e Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Membro da Academia Paulista de Letras Jurídicas. Membro do Conselho Científico da Academia Brasileira de Direito Tributário. Membro do Conselho Editorial da *International Studies on Law and Education*. Professora da Universidade Presbiteriana Mackenzie. Investigadora integrada na equipa do JusGov (no âmbito das atividades do JUSLAB e do ETEC) da Universidade do Minho.

Introdução

Com o advento do Estado Democrático de Direito, o princípio democrático ganhou eficácia como princípio informador na estruturação e funcionamento da Administração Pública. Assume-se aqui a concepção de uma democratização da atividade administrativa como reflexo necessário da democracia política.

Dentro da lógica democrática, a gestão pública deve efetivar a expressão da soberania popular não só pela investidura, mas na forma de administrar, encontrando valores e mecanismos para conduzir a afirmação da democracia no exercício do poder administrativo. Nessa perspectiva, a abertura e o fomento à participação dos cidadãos nos processos decisórios são indissociáveis da análise do novo formato relacional entre Administração Pública e sociedade.

1. Sentidos de *Accountability*

A expressão *accountability*¹, embora possua diferentes concepções, e seja dotada de características que diferem conforme o contexto de análise², há certo consenso em interpretá-la como a obrigação da Administração Pública de responder pelos seus atos, agir com responsabilidade³.

Accountability indica a qualidade de ser responsável⁴ derivada da palavra *accomptare*, no sentido de tomar conta⁵. Termo de longa tradição na

1 Não há um consenso na tradução do termo, seja no idioma português, seja em outros idiomas. A expressão *accountability*, anglo-saxônica, de origem anglo-normanda, cuja raiz vem da palavra *account*, sem equivalente preciso na língua portuguesa, deriva do latim e é composta por *ad* + *computare*, que significa “contar para prestar contas a dar satisfação a, corresponder à expectativa de” (HEIDEMANN, F.G. (2009). Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F. (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, p. 303); FERNANDES, Maria Sueli Arnoud. Potencial de utilização da informação contábil no processo de prestação de contas sob a ótica do mecanismo da governança corporativa: um estudo em hotéis brasileiros. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB/UFPB/UFRN. João Pessoa: UnB; UFPB; UFRN, 2012, p. 111); CAMPOS, Ana M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, mar./abr. 1990; CENEVI-VA, Ricardo. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2006; PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009; SACRAMENTO, Ana R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *accountability* no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania/CEAPG, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005.

2 O conceito de *accountability* possui elevada carga axiológica variável a depender do idioma usado e do contexto a ser aplicado.

3 BEHN, Robert D. Rethinking Democratic Accountability. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001; BOVENS, Mark. The Quest for Responsibility: Accountability And Citizenship in Complex Organisations. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press, 1998; BROOKS, Theo. Accountability: it all Depends on What You Mean. Clifton, NJ: Akkad Press, 1995; DUBNICK, Melvin J & ROMZEK, Barbara S. Accountability and the Centrality of Expectations in American Public Administration. In Research in Public Administration, edited by J. L. Perry. Greenwich CT: JAI PRESS, 1993; YAKEL, Elizabeth. The Social Construction of Accountability: Radiologists and Their Record – Keeping Practices. In The Information Society 17 (4):233-245, 2001; MCCORMICK, John P. Contain the wealthy and patrol the magistrates: restoring elite accountability to popular government. In: American Political Science Review, vol. 100, n.2, May 2006, p. 147-163.

4 GARMONSWAY, G. N.; SIMPSON, Jacqueline. The penguin english dictionary. Middlesex: Penguin Books, 1969, p.5; WEBSTER S third new international dictionary. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1986. v. 3, p. 13.

5 Claro está, portanto, que de acordo com as fontes consultadas, não existe um termo único

ciência política e na contabilidade financeira, hoje em dia, a *accountability* é uma característica de quase todas as áreas⁶, tornando-se um conceito central significativo nas últimas décadas na governança moderna.

A difusão do termo nos sistemas democráticos, e o seu uso por diversos tipos de discursos, introduziu uma confusão semântica indesejável, tornando mais árdua a busca de conceitualização e de clarificação de seu conteúdo.

Afirma-se que, dentre as variadas formas em que podem ser apresentadas, em função das suas formações únicas sócias históricas, inclinações ideológicas, culturais e crenças, tendo como pano de fundo da pluralidade e diversidade de perspectivas a partir das quais pode ser analisado o tema, a *accountability*, pode ser entendida em quatro sentidos.

Numa primeira acepção, emprega-se a referência à responsabilidade⁷ do servidor público, seja civil (relacionado à reparação do dano patrimonial e/ou moral), penal (em razão da prática de uma infração penal), administrativa (decorrente da infração funcional) e política (pela prática de crime de responsabilidade). Esta acepção inclui o cumprimento das leis, das normas e das regras estabelecidas e às sanções decorrentes de seu descumprimento. Nesse sentido, organizações e in-

em português para expressar o termo *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta. Buscando uma síntese, *accountability* encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento desta diretiva (Pinho, J. A. G. & Sacramento, A. R. S. (2008, novembro). *Accountability* já podemos traduzi-la para o Português? Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração. Salvador, BA, Brasil, p. 2).

6 MULGAN, R. Accountability Issues in the New Model of Governance, 2002. Disponível em: <http://dspac.anu.edu.au/bitstream/1885/41731/3/mulgan.pdf>. Acesso em 10/7/2012.

7 O vocábulo responsabilidade vem do latim *respondere*, que significa o dever de fazer ou cumprir alguma coisa em virtude de um contrato ou da norma jurídica. É a obrigação, por parte de alguém, de responder por alguma coisa resultante de negócio jurídico ou de ato ilícito. Os estudiosos dizem que o referido vocábulo significa também arcar com os prejuízos causados de um ilícito ou fato danoso, para recompor não só a situação do eventual prejudicado, mas também a harmonia social. Numa análise comparativa das duas versões sobre o vocábulo responsabilidade, conclui-se que a expressão em comento compreende a ideia de obediência à norma, no sentido da necessidade da observância do estabelecido em norma ou contrato, e o compromisso de restabelecimento da ordem violada consubstanciado na reparação dos prejuízos causados com o descumprimento de normas jurídicas (SIDOU, J.M.Othon. Dicionário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990; SILVA, De Plácido. Vocabulário Jurídico. Rio de Janeiro: Forense, 1997; CASTRO, José Nilo. A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-lei nº 201/67. Belo Horizonte: Del Rey, 2002).

divíduos devem ser responsabilizados pelas suas ações e punidos pelos danos causados⁸.

Numa segunda acepção, responsabilidade é identificada com a capacidade ou autoridade do agente público para realizar funções. É o agir administrativo de modo a cumprir todas as obrigações que são inerentes, ao cargo público, emprego público, função pública ou mandato.

Tem-se utilizado numa terceira concepção possível a responsabilidade é entendida como responsividade, para indicar a capacidade da Administração de resposta às demandas sociais. As organizações e agentes na Administração Pública são responsivos quando conseguem satisfizer as expectativas da população a que servem⁹.

E por fim, responsabilidade como dever de prestar contas pela Administração Pública¹⁰. Referem-se à obrigação que a Administração Pública tem de fornecer informações, explicações e/ou justificações a outrem. Essa prestação de contas pode ser encarada de duas formas: uma restrita, baseada numa concepção de autoridade hierárquica¹¹; e outra de forma ampla, fundamentada em uma noção democrática¹².

2. *Accountability* como conceito

Não é tarefa fácil definir *accountability*, pois sua noção além de pluri-vóca sofreu consideráveis transformações no decurso do tempo.

8 GRANT, Ruth W; KEOHANE, Robert O. Accountability and abuses of power in world politics. In: American Political Science Review, vol. 99, n. 1, February 2005, p. 29-43.

9 KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of "Multiple Accountabilities Disorder". In: Public Administration Review. Vol. 65, nº 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.

10 GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão sócio-jurídica. In: Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 233, jul/set. 2003, p. 103-139; MILESKI, Helio Saul. Corrupção – aspectos jurídicos, políticos e econômicos. In: Interesse Público, ano 5, n. 19, maio/junho de 2003, Porto Alegre, Notadez, p. 237-250.

11 ROMZEK, B.S. & DUBNIK, M.J. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. In: Public Administration Review, 47:3 (1987), pp. 227-238; DWIVEDI, O.P. & JABBRA, J.G. Public service responsibility and accountability. In J.G. Jabbara, O.P. Dwivedi (eds.), Public Service Accountability: A Comparative Perspective (West Hartford, Conn.: Kumarian, 1989, p. 17-38).

12 METCALFE, L. Accountability and effectiveness: Designing the rules of the accounting game, keynote speech delivered at the European Institute for Advanced Studies. In Management Conference on Accounting for the New Public Management, Venice, 17-19 September 1998; 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.

Afora a indefinição do significado, alguns autores preferem o conceito amplo, outros preferem um conceito clássico do termo em questão.

Na concepção clássica, *accountability* envolve a prestação de contas do administrador público por suas ações perante autoridade superior. É uma relação que envolve não apenas o desempenho funcional mais o controle de cima para baixo dentro de uma hierarquia tradicional¹³, que não se limita a democracias¹⁴.

Na concepção ampla, proposição fundamental nos sistemas democráticos, o conceito de *accountability* significa prestar contas a um órgão controlador interno ou externo para a correção e fiscalização das atividades da Administração Pública¹⁵.

Em paralelo ao controle exercido pelos poderes estatais, e visando o atendimento das demandas sociais, a atividade administrativa se sujeita ao controle social, ou seja, confere-se à sociedade, de maneira organizada ou por cada indivíduo a capacidade de exercer a vigilância e monitoramento da função administrativa no sentido de contribuir para a formação de uma boa governança no âmbito da Administração Pública.

3. Perspectivas da *Accountability*

Embora a *accountability* não possua significado específico, já que os estudiosos entendem o tema de várias formas, ela possui uma força capaz de gerar resposta quando colocada em uso retórico ou icônico¹⁶.

Na literatura acadêmica, as análises contemporâneas acerca da *accountability*, tanto, acadêmica como política, têm apontado para duas perspectivas: uma pessimista¹⁷ e outra otimista.

13 WOLF, A. Symposium on accountability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics. In: International Review of Administrative Sciences, 66(1):16-20, 2000.

14 NORMANTON, L.E. Public Accountability and Audit: reconnaissance. In Bruce, L.R.S and Haque, D.C (eds). The Dilemma of Accountability in Modern Governments: Independence versus Control. London: Macmillan, 1972, p. 312; GILDENHUYS, J.S.H. Public Financial Management. Pretoria: Van Schaik, 1997, p. 58.

15 “Sem controle não há responsabilidade. Não pode haver responsabilidade pública sem fiscalização eficaz de todos os atos públicos” (DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2.004. p. 1049).

16 DUBNICK, M. J. *Seeking Salvation for Accountability*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002, p.11.

17 “The pessimistic narrative risks idealizing the past, as if holding a government to account was ever that easy and straightforward; and it also risks leading to unrealistically high expectations and consequently to negative assessments of the presente” (VAN DOOREN, Wouter

Na primeira perspectiva, a ideia de uma Administração Pública responsável é prejudicada com uma prestação de contas que não corresponde aos desafios atuais da governança pública, além do déficit democrático para aproximação da atividade estatal com as expectativas sociais¹⁸.

Por outro lado, na segunda perspectiva, o agir responsável implica uma evolução da mera contabilidade financeira para o conceito de boa governação no âmbito da Administração Pública, com a consequente melhoria do relacionamento estatal com a sociedade na prossecução do desenvolvimento sustentável e equitativo.

A *accountability* é uma realidade singular dotado de “magia”¹⁹ no cenário do reformismo do setor público. Ela é a um só tempo símbolo²⁰ que representa valores de qualquer boa governação associados a conceitos como integridade e justiça, e um indicador na compreensão de uma condução legítima no âmbito da Administração Pública.

4. *Accountability* Democrática como conceito

O dever de prestação de contas quando mantido em relação à satisfação do controle social, como forma dos administrados exercerem seu direito público subjetivo à fiscalização adequada das atividades

& WILLEMS, Tom. *Coming to Terms With Accountability: Combining Different Forums and Functions in a Multidimensional Way*. Disponível em: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposall/79d2738d-62e7-4991-a1af-6dcd19dccbca.pdf>. Acesso em: 25/8/2012.

18 MICHELS, A., & MEIJER, A. *Safeguarding Public Accountability in Horizontal Government*. In: *Public Management Review*, 10(2), 2008, 165-173; PAPADOPOULOS, Y. *Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments*. In: *European Journal of Political Research*, 42(4), 2003, 473-501; GOETZ, A. M., & JENKINS, R. *Hybrid Forms of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India*. In: *Public Management Review*, 3(3), 2001, 363-383.

19 POLLITT, C., & HUPE, P. *Talking About Government*. In: *Public Management Review*, 13(5), 641-658, 2011; “accountability is a chameleon word. We all like accountability, when others are accounting of themselves to us; we are not quite so keen when we are required to account of ourselves to others. At this personal and basic level, accountability revolves around the relationships between people, the power relations between people and the level of trust between people” (QUIRK, Barry. *Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers*. In: *Public Administration*, vol. 75, Autumn 1997, 569-586).

20 “Accountability has taken on a ‘life of its own’ as a symbol detached from any specific meaning, yet with the capacity to generate a response when put to rhetorical or iconic use.” (tradução: “a responsabilidade assumiu uma “vida própria” como um símbolo separado de qualquer significado específico, mas com a capacidade de gerar uma resposta quando colocada em uso retórico ou icônico”) In: DUBNICK, M. J. *Seeking Salvation for Accountability*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002, p. 11.

exercidas na Administração Pública, projeta a prestação de contas do gestor para além dos limites formais da burocracia, responsabilizando-o perante a sociedade, e pressupondo mecanismos de salvaguarda da sociedade contra excessos de poder.

Neste cenário, partindo-se da insuficiência do controle técnico-formal e a necessidade de uma cidadania ativa no processo de controle dos recursos públicos, a *accountability*, pode ser entendida como um demonstrativo da conformidade dos atos praticados com as normas e dispositivos legais pertinentes²¹, ou então como esclarecimento compartilhado dos atos e decisões inseridos na gestão dos assuntos públicos e diálogo com o cidadão.

No primeiro sentido, privilegia-se o aspecto formal da operação, relacionado com a ideia dos oficiais públicos serem *accountables* somente em relação aos termos legais; no segundo sentido, dá-se relevo ao aspecto material da prestação de contas, relacionado com a responsabilidade democrática da Administração Pública traduzida na construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações na Administração Pública²², de forma a assegurar a regularidade formal e adequação da atuação administrativa aos reclamos do interesse público, em sintonia com os valores que conformam o direito.

A efetivação desta responsabilização democrática dos agentes públicas sofre variação na literatura. Buscando delimitar a *accountability*, nesta concepção ampla, O'Donnell fixa dois marcos na abordagem do assunto. Um teórico associado à fundamentação feita pelas correntes clássicas do pensamento político (democracia, liberalismo e o republicanismo)²³; e outro jurídico, afirmado que pode ser exercida

21 "Processo formalizado que apresenta as contas dos administradores e responsáveis de órgãos e entidades da administração indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como dos fundos administrados ou geridos por órgão ou entidade federal, dos serviços sociais autônomos, das contas nacionais das empresas supranacionais" (TCU – Tribunal de Contas da União. Relatório de Atividades do TCU 2º Trimestre de 1999. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/isc/relatorios/Atividades/1999-t2/GLOSS%C3%81RIO.htm>. Acesso em: 10/05/2013).

22 CLAD. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Clad BID, 2000. Disponível em: <www.clad.org/siare_isis/innotend/control/control-nc.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2013.

23 "A democracia com seus impulsos igualadores, o liberalismo com sua vocação de proteger as liberdades individuais e o republicanismo com sua severa concepção das obrigações dos governantes" (O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In:

de forma vertical, quando exercida pelos atores sociais em relação aos atores estatais mediante a sua manutenção no poder ou sua retirada dele por intermédio do voto direto em eleições livres, além de outros mecanismos de pressão política; e de forma horizontal, quando exercida no interior do próprio Estado pelas diversas agências estatais, e que se efetiva mediante a mútua fiscalização entre os poderes (*checks and balances*)²⁴. Para DAHL a *accountability* depende da igualdade intrínseca entre representantes e representados no nível de conhecimento e informação²⁵.

ROMZEK; INGRAHAM²⁶ diferenciam quatro tipos “primários” de *accountability*: (1) *accountability* hierárquico (*hierarchical accountability*), baseado na supervisão; (2) *accountability* legal (*legal accountability*), baseado na fiscalização externa (auditorias) e estruturas legislativas; (3) *accountability* profissional (*professional accountability*), baseado em altos níveis de autonomia, nos quais os indivíduos baseiam sua decisão em normas internas; e (4) *accountability* política (*political accountability*), baseado em atores externos, como governantes eleitos, opinião pública, entre outros.

Já ABRUCIO; LOUREIRO²⁷ afirmam que a efetivação é feita pela: (a) *accountability* eleitoral, garantidor da soberania popular; (b) controle institucional durante o mandato, que fornece os mecanismos de fiscalização contínua dos representantes eleitos e da alta burocracia com responsabilidade decisória; e (c) criação de regras estatais intertempo-

Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998a. p. 27-54).

24 “*Accountability* vertical corresponde às ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não; *accountability* horizontal é 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 impeachment contra ações ou emissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas” (O’DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998).

25 DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 75-81.

26 ROMZEK, Barbara S.; INGRAHAM, Patricia. Cross pressures of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown Plane Crash. In: Public Administration Review, v. 60, n. 3, p. 240-253, 2000.

27 ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004, p. 75.

rais a fim de garantir os direitos dos indivíduos e da coletividade que não podem simplesmente ser alterados pelo governo de ocasião.

Emprega-se a palavra “*accountability*” no sentido de responsabilidade pela prestação de contas. Nessa acepção, ser responsável significa uma obrigação de um órgão administrativo ou representativo de prestar contas a instâncias controladas ou a seus representados.

O conceito de responsabilidade mais relevante para configuração da dimensão organizacional da transparência é o de responsabilidade como prestação de contas, uma vez que é o que é mais significativo para a análise do desempenho das administrações públicas, e também é mais revelador sobre o caráter democrático de qualquer sistema administrativo²⁸.

Essa prestação de contas alinha-se ao encargo do gestor público de exercer suas funções em nome e benefício do povo, e adquire, atualmente, um significado necessário de acompanhamento, avaliação, controle e responsabilização dos agentes públicos²⁹. Neste processo, surge a necessidade de identificar como essa *accountability* pode contribuir para defender a transparência ativa na Administração Pública brasileira, de forma a ampliar a fiscalização e o acompanhamento social da gestão pública³⁰.

5. Abordagens da *Accountability* na Administração Pública

Na vigência da fase correspondente à Monarquia Absoluta, de meados do século XVII aos finais do século XVIII, o poder monárquico era juridicamente irresponsável e incontrolável, desvinculado de qualquer vínculo limitativo de sua autoridade. Os súditos eram submetidos ao Direito sem poder exigir direitos em face do Estado. No absolutismo,

28 CENDÓN, Antonio Bar. *Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments*. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf>. Acesso em: 10/09/2015.

29 “Publicizar o que se faz, como se faz e criar canais de contestação integram uma dimensão indispensável para que mecanismos de controle social da administração possam ser efetivos.” (Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA. (2010). *Estado, Instituições e Democracia: república*. Livro 9, v. 2. Brasília, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes_pdf, página 194).

30 A demanda por *accountability* origina-se da opacidade do poder (Schedler, A. (1999). *Conceptualizing Accountability*. In: A. Schedler, L. Diamond, & M. Plattner, (Ed.) *Self-Restraining State – Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, p. 25)

o Estado, representado pela figura do monarca, era a expressão máxima do Direito, sendo inconcebível creditar a ele qualquer transgressão da ordem jurídica ocorrida sob o seu manto protetor, de forma que o rei não cometia erros e a sua vontade era a lei³¹.

A ideia que baliza a concepção da *accountability* no modelo patrimonialista de Administração Pública típico dos Estados Absolutistas da Europa, trazido ao Brasil com a vinda de Dom João VI e sua corte em 1808 é a de irresponsabilidade administrativa perante o povo.

Na visão patrimonialista, entendia-se que a Administração Pública era uma entidade que deveria ter suas necessidades satisfeitas por meio do trabalho dos seus governados. A Administração Pública atende aos interesses dos governantes, que faz uso do poder que emana do povo em seu favor. Como consequência, não há necessidade de submissão do soberano ao processo de prestar contas à sociedade. Os governantes são incapazes de distinguir entre os bens públicos e seus bens particulares.

Com origem no Estado Absoluto³² caracterizado pela concentração e ilimitação do poder, a irresponsabilidade dos detentores do poder administrativo perante os súditos passou para época liberal, nos Estados Modernos, com a ideia de responsabilidade, compatível com concepção do primado da lei surgida em pleno período do liberalismo cuja preocupação central foi implantar limites à atuação estatal, preservando os direitos fundamentais, em especial a propriedade e a liberdade³³.

31 CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. Malheiros: São Paulo, 2005, p. 235; GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. Novo Curso de Direito Civil. Vol. III. Saraiva: São Paulo, 2003, p. 209.

32 Nas monarquias da Europa Ocidental dos séculos XVII e XVIII e na Rússia, até 1905 vigorou o absolutismo, sistema caracterizado pela concentração do poder nas mãos do soberano, surgido com o fim do feudalismo. No sistema absolutista, o soberano governa sem limitações ou reservas, com concentração total do poder em mãos de um indivíduo ou um grupo de indivíduos. O poder do soberano resultava de uma combinação de fatores político-ideológicos, quais sejam, do poder de Deus, de uma força armada unificada e do apoio da burguesia.

33 “O papel do Estado e do Direito era o de proteger os direitos fundamentais, em especial, a propriedade e a liberdade. Era um papel essencialmente negativo ou abstencionista. Daí esse período ser chamado de Estado Mínimo, inspirado na fórmula do *laissez faire, laissez passer*” (PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade. In Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. Thiago Marrara (organizador). São Paulo: Atlas, 2012); DIAZ, Elias. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Madrid: Editorial Cuadernos para El Dialogo, 1975.

Na vigência do Estado Liberal sob a vigência do modelo burocrático de administração, que surge como resposta aos desmandos e desleixos do patrimonialismo, visando melhorar a eficiência das organizações, o sentido da *accountability* é concebida com base na premissa de modelo racional-legal fundamentado na distinção entre a decisão política e a execução das políticas públicas.

Na rígida separação entre política e administração, baseada numa lógica de confrontação entre o saber técnico e a legitimidade política, a *accountability* para os líderes políticos eleitos assume um sentido mais amplo do que a da responsabilidade dos administradores.

A *accountability* dos representantes políticos se consolida como social tomando como referência o ideário de responsabilidade sobre quais e como as políticas públicas serão implementadas e é concebida tendo como base o modelo de representação política e o seu adequado governo representativo.

Na democracia representativa, baseada na justificação da origem do poder pelo povo, estava implícita a autorização do poder ao representante e, com aquele, a consagração da ideia da obrigação de exercer o poder em nome e em benefício do povo.

O outro termo da separação, os administradores (agentes públicos não eleitos nomeados e permanentes) possui uma *accountability* institucional consubstanciada na obrigação de responder pela implementação e execução das políticas públicas em conformidade com regras e procedimentos estabelecidos perante os agentes eleitos.

Aos administradores, portadores da função executiva de políticas públicas e colocados numa posição hierárquica inferior aos líderes políticos, ficavam vedadas qualquer vínculo político ou ideológico na implementação das regras e procedimentos estabelecidos em lei e regulamentos.

A clara demarcação no sentido da *accountability* entre as esferas da política reservada aos representantes eleitos (*accountability* social), e a esfera administrativa, reservada aos agentes públicos não eleitos (*accountability* institucional), revelava-se portanto muito nítida, considerando-se compatível com o modelo analisado e sintetizado por Max Weber, inicialmente, no livro *A Ética Protestante e o Espírito do Capitalismo* (1904), e teve suas bases mais bem definidas somente em 1922, com a publicação do seu outro livro *Economia e Sociedade*.

Como reação do modelo burocrático incapaz de oferecer resposta efetiva ao aumento das demandas sociais, surge nos Estados Europeus na segunda metade do século XX um modelo que propusesse a estruturação e a gestão da Administração Pública, baseado em valores de eficiência, eficácia e competitividade. Inspirado na iniciativa privada definem-se os objetivos que devem ser atingidos através de uma ação pública, atribuindo ao administrador autonomia na gestão dos recursos e propondo um controle *a posteriori* do alcance dos resultados propostos.

Na década de 80, com o intenso movimento de globalização econômica e a necessidade dos Estados se tornarem mais competitivos no cenário internacional que a adoção do *new public management* se propaga, nos diversos países, inclusive no Brasil, com o nome de nova Administração Pública, baseada

“nas ideias de flexibilidade administrativa, controle por resultados, contratualização, competência administrada e, com muito ênfase, nas transformações e ampliação do conceito de público, especialmente mediante mecanismos de responsabilização da administração pública”³⁴.

Neste modelo gerencial, a *accountability* orientada por uma visão de mercado é interpretada como uma responsabilidade dos administradores pela decisão e execução da política pública perante a sociedade. O interesse público passa a ter como foco o atendimento das necessidades do cidadão, contribuinte de impostos e destinatário de serviços. Não há mecanismos de avaliação da responsabilidade dos administradores perante a sociedade. Há auditorias de desempenho efetuadas pelos órgãos de controle de Estado.

Com o advento dos princípios de gestão pública pós-gerenciais, mais adequados às sociedades pós-industriais, marcados pela busca não só da eficiência dos serviços prestados, mas também da efetividade na gestão pública, as fronteiras entre política e administração esbatem-se; a lógica burocrática de separação surge substituída por uma lógica de

34 No original: “en las ideas de flexibilidad administrativa, control por resultados, contractualización, competencia administrada y, con mucho énfasis, en la transformación y ampliación del concepto de lo público, especialmente mediante mecanismos de responsabilización de la administración pública”. CLAD. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Eudeba, 2000, p. 28.

cooperação, que se expressa através de processos de integração, diálogo e interação das instituições públicas com a sociedade.

As alterações introduzidas com a governança pública não se limitaram à instituição de uma integração entre a administração da política e a administração do Estado, mas um modelo pautado num projeto político democratizante em que a Administração Pública busca soluções para os problemas sociais por meio de parcerias com a sociedade civil e o mercado.

O incremento do fenômeno da governança pública veio demonstrar a necessidade da *accountability* social. As instituições públicas buscam o interesse público servindo aos cidadãos, valorizando pessoas. A concepção da Administração Pública pode assim constituir um meio de assegurar resposta às preferências e necessidades dos cidadãos.

Como prestação de contas, depois da década de 80, o termo passou a ser usado para designar uma realidade mais ampla que é nossa contemporânea. Desde o final do século XX constata-se a transformação do conceito da *accountability* do sentido financeiro para um sentido público³⁵.

Nos nossos dias, característica de quase todas as áreas, incluindo política e ciência social, o termo da *accountability* é trazido para Administração Pública de forma não limitativa à prudência financeira e contabilística de acordo com os regulamentos e instruções, mas como condição indispensável a uma boa gestão, funcionado como a responsabilidade do gestor público perante a sociedade no trato da coisa pública e nos interesses dos cidadãos.

No conceito atual no âmbito da Administração Pública, mais abrangente de boa governança, a *accountability* não é apenas uma prestação de contas em termos quantitativos, mas qualitativos, no sentido de buscar reduzir a assimetria informacional entre o gestor público e os cidadãos, e aumentar o controle social sobre a eficácia, eficiência e efetividade das estruturas administrativas³⁶. “Nas verdadeiras Demo-

35 Esta mudança de contabilidade Financeira para *Accountability* pública decorreu paralelamente à introdução da Nova Gestão pública do Governo Thatcher, no Reino Unido, e à reforma Reinventing Government iniciadas pelo governo Clinton na administração dos Estados Unidos. No Brasil foi a partir da Reforma Gerencial da Administração Pública Brasileira iniciada em 1995.

36 LUCENA, Wenner Glaucio Lopes. Avaliação de desempenho no setor público: aplicação de modelos no Ministério da Ciência e Tecnologia. 2011. 367 f. Tese (Doutorado em Ciências

cracias, a regra fundamental é: quanto mais elevadas e relevantes as funções assumidas pelo agente público, maior há de ser o grau de sua responsabilidade”³⁷.

6. Fundamentos da *Accountability* Democrática

a) Estado Democrático de Direito e Social

A *accountability* democrática é uma derivação funcional e axiológica do Estado Democrático de Direito, pois visa ao reconhecimento de um relacionamento simbiótico entre Estado e sociedade, com ênfase na participação da sociedade na formação das decisões estatais e resolução dos problemas comuns, a fim de promover a realização prática dos direitos fundamentais.

b) Princípios Jurídicos

b1) Princípio da Segurança Jurídica³⁸: A *accountability* democrática é um instrumento de previsibilidade das condutas estatais, em que se previnem riscos e corrigem desvios capazes de afetar o equilíbrio das relações jurídicas, mediante prestação de contas em termos quantitativos, de forma a viabilizar o controle dos atos estatais, e o aperfeiçoamento do regime democrático³⁹.

Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB/UFPB/UFRN. João Pessoa: UnB; UFPB; UFRN, 2011; “Não é possível à sociedade civil acompanhar o proceder dos seus representantes sem ter acesso às minúcias da sua gestão; tampouco há otimização dos gastos públicos e combate à corrupção sem a respectiva transparência e *accountability* das autoridades.” (BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN nº 4645. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. LUIZ FUX. Data do julgamento: 12/09/2023. Publicação: 23/10/2023.

37 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138-6/DF. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. **Relator(a): Min. NELSON JOBIM. Data do julgamento: 13/06/2007.** RTJ VOL-00211-01 PP-00058.

38 “A segurança jurídica estabelece o dever de buscar um ideal de estabilidade, confiabilidade, previsibilidade e mensurabilidade na atuação estatal.” (ÁVILA. H. Sistema constitucional tributário. São Paulo: Saraiva, 2004).

39 “Que todas as decisões e mais em geral os atos dos governantes devam ser conhecidos pelo povo soberano sempre foi considerado um dos eixos do regime democrático, definido como o governo direto do povo ou controlado pelo povo (e como poderia ser controlado se estivesse escondido?). Mesmo quando o ideal da democracia direta foi abandonado como anacrônico, [...] e foi substituído pelo ideal da democracia representativa [...] o caráter público do poder, entendido como não-secreto, como aberto ao ‘público’, permaneceu como um dos critérios

b2) Princípio Democrático: a gestão pública deve efetivar a expressão da soberania popular não só pela investidura, mas na forma de administrar, encontrando valores e mecanismos para conduzir a afirmação da democracia no exercício do poder administrativo. Nessa perspectiva, a abertura e o fomento à participação dos cidadãos nos processos decisórios são indissociáveis da análise do novo formato relacional entre Administração Pública e sociedade.

b3) Princípio Republicano: quem é gestor da coisa pública na República tem o compromisso de gerir o patrimônio público da forma mais adequada ao interesse público, com dever de probidade, eficiência, e principalmente de prestar contas de sua gestão ao povo⁴⁰; o postulado republicano implica no dever de apurar, processar e sancionar os agentes públicos por suas ações nas esferas política, administrativa, civil e criminal⁴¹.

b4) Separação de Poderes⁴²: pois ao criar um sistema de freios e contrapesos⁴³, evita a predominância de um Poder sobre o outro, contendo o arbítrio estatal e efetivando os direitos e garantias fundamentais⁴⁴.

c) Concretização do Direito à Boa Administração

A *accountability* democrática concretiza o direito à boa administração, pois resulta da conjugação da crescente demanda do papel do di-

fundamentais para distinguir o Estado constitucional do Estado absoluto se, assim, para assinalar o nascimento ou o renascimento do poder público em público” (BOBBIO, N. Futuro da democracia. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009).

40 “(...) todo o poder reside no povo, quer quanto à sua origem, quer quanto à titularidade e exercício”. (CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Editora Almedina, 2000).

41 “penhor da idoneidade da representação popular” (BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011).

42 A tripartição de poderes é pedra angular da República. (FAGUNDES, Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1971).

43 “... mas a experiência mostra que todo homem que tem o poder é tentado a abusar dele; vai até onde encontra limites. Quem diria! A própria virtude tem necessidade de limites. Para que não possa abusar do poder é preciso que, pela disposição das coisas o poder freie o poder.” (MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Nova Cultural, Os Pensadores, 1977).

44 Nesse sentido, citem-se os autores Celso Antonio Bandeira de Mello (BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008) e Manoel Gonçalves Ferreira Filho (FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010).

reito na Administração Pública com a reivindicação de maior qualidade no exercício da função administrativa para servir da melhor forma possível os interesses da coletividade⁴⁵. Enquanto parâmetro da atividade administrativa, a boa administração contempla uma série de princípios e deveres que devem ser observados, para uma Administração Pública⁴⁶ eficiente, eficaz, proba, imparcial, dialógica, transparente e capaz de assegurar a concretização dos direitos fundamentais⁴⁷. É técnica e prática que torna a gestão pública uma realidade, permitindo um controle social permanente pelo povo⁴⁸.

d) Democracia Qualificada

A qualidade democrática parte da constatação dos limites da democracia do Estado político-representativo, assentada no estreitamento da participação popular, e exige novas fórmulas jurídico-políticas, para viabilizar a contínua perquirição dos ideais democráticos⁴⁹, de forma a construir um poder responsivo às demandas dos diversos grupos da sociedade exigido como esteio legitimador do poder no Estado Constitucional Democrático⁵⁰. Discutir o princípio democrático no estágio atu-

45 CASSESE, S.. Il diritto alla buona amministrazione. European Review of Public Law. v. 21, n. 3, p. 1037ss. 2009; PRATS, J. Derecho y management en las administraciones públicas. Ekonomiaz: Revista vasca de economía, n. 26, p. 130-143. 1993.

46 ALLO LOMBARTE, A. apud MALLÉN, B. T. El derecho fundamental a una buena administración. . Madrid: INAP, 2004.

47 “Trata-se do direito fundamental à Administração Pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a Administração Pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem” (FREITAS, J. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública. São Paulo, Malheiros, 2009).

48 GORDILLO, A. Tratado de derecho administrativo. Tomo 1: parte general, 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003; BAQUER, L. M.-R. De los derechos humanos al derecho a una buena administración. In: RODRÍGUEZ, C. M. A. R.; RODRÍGUEZ, F. G. (Coords.). El derecho a una buena administración y la ética pública. Valência: Tirant lo Blanch, 2011, p. 43-54.

49 Por intermédio do ideal da democracia é que se pretende concretizar o real poder do povo, em suas perspectivas formais e materiais. Trata-se da viabilidade no cumprimento das suas promessas de liberdade, igualdade e dignidade das pessoas.

50 A crise da representação política que caracteriza o presente pode ser apresentada como um *fenômeno disruptivo* em sua existência onde práticas políticas e conceitos estabelecidos se mostram degenerados e/ou inoperantes no encargo de defesa, conservação e aprimoramento dos

al é ampliar as estratégias focadas na tradicional capacidade de resposta dos representantes aos representados na teoria da representação, em direção a uma correspondência do agir estatal com os lúdicos anseios dos cidadãos⁵¹. A chave para o sucesso de um regime político responsivo é criar estruturas institucionais e normativas que permitam a satisfação dos interesses e expectativas da sociedade, até porque a transformação das demandas públicas em resultados políticos faz parte de qualquer governo, democrático ou não⁵². As novas teorias democráticas assu-

interesses coletivos por parte dos representantes. A crise como fenômeno disruptivo pode ser entendida como a não aceitação das compreensões preestabelecidas sobre a o campo de ação e interação ligado à aquisição e ao exercício do poder político no âmbito da representatividade, ou então como a reconstrução dos papéis dos participantes e processos aptos na resolução de desafios na funcionalidade do sistema democrático. No primeiro sentido, privilegia-se o aspecto negativo da ruptura, associando-o a uma quebra coletiva do sentido partilhado e da estruturação dos papéis sociais com fatores que prejudicam as metas prioritárias da democracia representativa. No segundo sentido, dá-se relevo à conotação positiva da ruptura, integrando-a no reconhecimento da necessidade de mudanças de referenciais como resposta a novas problemáticas da ordem social e da violação aos princípios da legitimidade política. Neste quadro, a quebra e transformação constituem o binômio em torno do qual gira a crise na representação política. É importante ressaltar que o funcionamento do sistema representativo é insuficiente, embora necessário, como fonte de legitimidade do sistema político democrático. Uma crise da materialidade identificativa da representação política, uma espécie de “patologia da representação”, não pode fazer obscurecer, no entanto, a importância do modelo de representatividade, como parâmetro de organização política. Embora a democracia representativa tenha tido uma expansão mundial, respeitada trajetória histórico-política dos diferentes países surge a partir das últimas décadas do século XX, de forma concomitante o problema da legitimidade da representação caracterizada pela perda da capacidade de dar respostas satisfatórias aos problemas da sociedade complexa. Nesse sentido, a reconstrução da legitimidade depende da análise dos fatores que afetam de forma diversa o mecanismo representativo e a adoção de ações e soluções que contribuem para o seu aprimoramento (LERBINGER, Otto. *The crisis manager: facing risk and responsibility*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1997, p.6; THOMPSON, J.B. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. London: Polity Press, 2000; PEARSON, C. M.; CLAIR, J. A. *Reframing crises management*. Academy of Management Review, v. 23, n. 1, p. 59- 76, 1998; SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice. o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999; GASTIL, J. *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*. Berkeley, CA: University of California Press, 2000; MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1998, p.5).

51 “In this book, I should like to reserve the term “democracy” for a political system one of the characteristics of which is the quality of being completely or almost completely responsive to all its citizens.” (DAHL, Robert A. *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971. p.3).

52 “Hence, a political system is responsive if it transforms public demands into policy outputs” (SHAFFER, William R.; WEBER, Ronald E. *Policy Responsiveness in the American Sta-*

mem que as condições necessárias da democracia qualificada que possibilita a conexão dos cidadãos na tomada de decisões são exatamente a capacidade de acompanhamento do exercício do poder pelos cidadãos, e a inserção de processos comunicativos de discussão, escrutínio, aceitação ou rejeição de soluções e medidas. A questão central para a construção de uma resposta democrática em satisfação das expectativas sociais é a definição do arranjo institucional de um esquema legitimador da administração plural e diferenciada das constelações políticas contemporâneas que efetive liberdade, participação, sustentabilidade e responsabilidade, dentro de um paradigma da *democratic responsiveness*. Dentre do quadro de referências da qualificação democrática, destacam-se a a *accountability*⁵³ democrática.

7. *Accountability* Democrática no Ordenamento Jurídico Pátrio

Com a promulgação da Constituição de 1988, adquire nova dimensão, no ordenamento pátrio, o tema da *accountability* na Administração Pública.

tes. Bervely Hills: Sage Publications, 1974, p. 8; “In a democracy, moreover, responsiveness cannot depend solely on the good will of policy makers. Responsiveness implies that institutionalized arrangements, and above all elections, reliably connect citizens to those who make policy in their name” (POWELL JR., G. Bingham. *The chain of responsiveness*. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (editores). *Assessing the Quality of Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004. p. 62).

53 PITKIN, Hannah Fenichel. *The concept of Representation*. University of California Press: Berkley, 1972, p. 42/43; “A democracia com seus impulsos igualadores, o liberalismo com sua vocação de proteger as liberdades individuais e o republicanismo com sua severa concepção das obrigações dos governantes” (O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. In: Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998a. p. 27-54); DAHL, Robert A. *Sobre a Democracia*. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001, p. 75-81; ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças públicas, democracia e accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004; O’DONNELL, Guillermo. *Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina*. Revista Novos Estudos. São Paulo, n. 51, jul. 1998; PHILP, Mark. *Delimiting Democratic Accountability*. Political Studies, Newcastle, v. 57, n. 1, 2009. p.28-53; “No nível do modelo institucional *accountability* deve ser complementada por instituições de deliberação, constitucionalismo e representatividade descritiva. Mas a precondição mais importante para que um sistema de *accountability* realmente funcione é a atividade dos cidadãos nos fóruns públicos democráticos e na sociedade civil” (ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular e accountability*. In: Revista Lua Nova. São Paulo, n. 55/56, 2002. p. 85-103).

O parágrafo único do artigo 1º inserido no título dedicado aos princípios fundamentais ao materializar o rompimento com o regime autocrático-militar, bem como ao alargar o exercício da democracia brasileira em participativa, além da representativa, inclusive com a institucionalização de diversas formas de participação da sociedade na vida do Estado, inaugurou uma *accountability* administrativa fundamentada no paradigma democrático.

7.1. Fatores da *Accountability* Democrática

A *accountability* democrática fundamenta-se na visibilidade administrativa, numa gestão dos assuntos públicos para o público⁵⁴, para defender uma prestação de contas em termos qualitativos, que a seu turno, contribuirá para a redução dos níveis de corrupção e a legitimação democrática da Administração Pública⁵⁵. Neste contexto são pilares que contribuem para esse desiderato:

54 ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. Revista Contemporânea de Contabilidade. Florianópolis, v. 2, n. 25, p. 137-158, jan./abr., 2015; BOSCO, M. G. D. Discrecionabilidade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. Curitiba: Juruá, 2008, p. 173; SCHOLTES, E. Transparency, symbol of a drifting government. In: Transatlantic Conference On Transparency Research, 2012. Disponível em: <<http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Scholtes1.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013; SCHNACKENBERG, A. K.; OMLINSON, E. C. Organizational transparency: a new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. Journal of Management, v. XX, n. X, p. 1-27, 2014; PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na Administração Pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n. 1, p. 75-94, jan./mar. 2007; JARDIM, J. M. Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999; BARRET, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector. Australian National Audit Office. International Quality & Productivity Centre Seminar, 2002. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/>>. Acesso em: 17 out. 2013.

55 CANOTILHO, J. J. G. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra, v. 7, n. 11, 2001. p. 705-721; GAUDEMET, Y. Cinquant'anni di diritto amministrativo francese. In: D'ALBERTI, M. (Org.). Le nuove mete del diritto amministrativo. Bolonha: Il Mulino, 2011 (e-book); MOREIRA NETO, D. de F. Apontamentos sobre a reforma administrativa. Rio de Janeiro: Renovar, 1999, p. 17; VILLORIA MENDIETA, M. La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid: INAP, 1996. p. 17; ROUBAN, L.; ZILLER, J.. ROUBAN, L.; ZILLER, J. De la modernisation de l'administration a la réforme de l'état. Revue française d'administration publique. Paris, n. 75, p. 345-354, juil./sept. 1995. p. 350; ALMAZÁN,

a) Advento do Estado Democrático de Direito e Social

Resultante do processo de evolução política estatal, representou um marco no país consagrando a democraticidade do Estado como eixo central do sistema jurídico e das relações entre Estados e indivíduos. Abandonando a feição puramente autoritária com adoção de medidas administrativas sem prévia possibilidade de discussão pública, a Administração Pública passou a encarnar um papel democrático, permitindo uma maior participação dos cidadãos na esfera administrativa.

b) A introdução da ideia da governança pública⁵⁶ e da necessidade da modernização administrativa⁵⁷

Que provoca desafios estimulantes na redefinição do papel gestacional dos negócios públicos no discurso administrativo, por uma articulação da gestão pública com a dimensão democrática, que encontra na prática da boa governança, seu fundamento de legitimidade.

R. S. La larga marcha del gobierno abierto: teoría, medición y futuro. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, 2013, p. 23; GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. Actuación administrativa y relaciones con los ciudadanos. In: Tratado de Derecho Administrativo. Tomo II. Quinta parte. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra) 2008; GICHOT REINA, E. Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo. In: Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo. Sevilla 2011; BALLESTER MARTINEZ, B. La forja jurisprudencia del principio de transparencia. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, n. 28. 2011; KAUFMANN, D. Replanteando gobernabilidad: las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos. Borrador Preliminar para Discusión, 2003, p. 12; CERRILLO I MARTINEZ A. Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la administración local. In: Anuario de Gobierno Local. n. 1, 2011, pp. 277-313.

56 The path towards good governance requires a long-term vision centred on a genuine consideration of the needs of citizens and business. Building trust should be a priority. Consensus building and a strategic approach are the pre-conditions for successful reform. The active engagement of all stakeholders is needed. The European Commission is a partner in this process, providing funding and guidance, as well as facilitating the exchange of know-how and experience. Together, we will build high-quality public services that meet the needs of citizens and foster business and job creation (In Promoting good governance: european social fund thematic paper. European Commission: directorate-general for employment, social affairs and inclusion. Unit E1 Manuscript completed in January 2014).

57 FORJAZ, M. C. S. Globalização e crise do estado nacional. Revista de Administração de Empresas. FGV, São Paulo, Brasil, v.40, n.2, abril/junho de 2000.

c) Inovação

A influência das tecnologias de comunicação e informação, pois possibilitou maior abertura e acesso dos cidadãos à máquina administrativa na condução dos negócios públicos.

d) Democratização da Administração Pública

Pelo fortalecimento da democracia participativa. O paradigma democrático no sistema administrativo, que transpõe o liminar da eleição de representantes políticos para expressar-se também no modo de tomada de decisão dos eleitos⁵⁸, concretiza-se com a valorização do cidadão como sujeito atuante e colaborador colocado como um importante ator no cenário das relações jurídico-administrativas, com papel ativo da esfera pública⁵⁹.

e) Consensualidade

A administração autoritária centrada no ato administrativo e na rígida dicotomia liberal entre público e privado, baseada numa lógica de contraposição absoluta, é substituída por uma administração concertada⁶⁰. Marca a evolução de um modelo centrado no ato administrativo (unilateralidade) para um modelo que passa a contemplar os acordos administrativos, a negociação, a coordenação, a cooperação, a colaboração, a conciliação e a transação. A administração pública

58 MEDAUAR, O. Direito administrativo moderno. São Paulo: RT, 1999, p. 27.

59 FUNGHI, L. H. B. Da dogmática autoritária à Administração Pública democrática. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 257, p. 223, mai./ago. 2011; MAFFINI, R. Administração Pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 253, p. 161, jan./abr. 2010.

60 ENTERRÍA, E. G. de.; FERNÁNDEZ, T. R. Curso de derecho administrativo. v. 1. Madrid: Civitas, 1999, p. 662; ESTORNINHO, M. J. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990. DAMIANI, E. S. Attività amministrativa consensuale e accordi di programma. Milano: Giuffré, 1992

SILVA, A. do C. e. Os indivíduos e o estado na realização de tarefas públicas. Revista de Direito Administrativo. v. 209, p. 43-70. 1997.

GONÇALVES, P. C. Estado de garantia e mercado. Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto. v. VII (especial: Comunicações do I Triênio dos Encontros de Professores de Direito Público), p. 97-128. 2010.

volta-se para a coletividade, passando a conhecer melhor os problemas e aspirações da sociedade.

f) Vigilância Administrativa

É a processualização da atividade administrativa, ou seja, uma preocupação crescente com a disciplina e a democratização dos procedimentos formativos da vontade administrativa. Ao revalorizar os processos como veículos decisórios da Administração, funcionam como instrumento para assegurar uma adequada consideração do indivíduo nos processos discricionários bem como a participação popular direta e efetiva na gestão pública, resultando numa atuação administrativa responsável, coerente e com maior aceitabilidade pela sociedade⁶¹.

7.2. Conteúdo da *Accountability* Democrática.

O conteúdo essencial da dimensão democrática da *accountability* ao propor uma aproximação entre os anseios sociais e o agir administrativo, envolve a necessidade de a Administração Pública apresentar, de forma pública, as informações e justificações sobre suas ações e resultados, podendo ser sancionada por suas atividades.

a) Dimensão do Esclarecimento

A partir do final do século XX, com fundamento no princípio da publicidade, a prestação de contas consistia, na perspectiva da Administração Pública numa obrigação formal de divulgação das informações públicas, como um quadro de avisos, e como uma obrigação passiva de permitir o acesso a documentos administrativos, como se tratasse de um simples direito de crédito do cidadão contra o Estado, cujo adimplemento pode ser exigido por meio do processo judicial ou administrativo⁶².

61 CALLIGAN, D. J. Due process and fair procedures: a study of administrative procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996, p. 130.

62 BADIN, Luiz Armando. O Direito Fundamental à Informação em Face da Segurança do Estado e da Sociedade – Em busca da efetiva afirmação do princípio constitucional da publicidade. Tese de doutorado defendido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007, p. 21.

Tal entendimento perdurou ao longo do século XX e início do século XXI, período durante o qual a divulgação de informações era feita pela publicação por meio oficial com um conteúdo técnico, acessível às pessoas com conhecimento técnico específico do tema.

A ideia da prestação de contas revelava-se por um conjunto de documentos e informações disponibilizadas pelos dirigentes das entidades aos órgãos interessados e autoridades, para verificação das contas e da gestão dos administradores das entidades, segundo as competências de cada órgão e autoridade, na periodicidade estabelecida no estatuto social ou na lei⁶³.

No entanto, essa forma de prestação de contas não se vai circunscrever a este momento histórico, perdurando até os dias atuais com uma das principais formas de Administração Pública se comunicar com o cidadão, embora seu sentido venha a se expandir em razão de fundamentos justificadores para um significado substancial vinculado à qualificação do controle social de suficiente e compreensão da informação pública.

Desta forma, a obrigação de prestar contas não se refere a divulgar informações, pelos simples fatos de a lei exigir, mas sim a um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira (artigo 34, VII, “d” da Constituição Federal), enquanto vetor jurídico que obriga a Administração Pública a se preocupar em tornar a informação clara, de fácil compreensão pela população, para apresentar o que ela faz, como faz e por que faz, e responder por seus atos ou omissões. Isto, todavia, sem pôr em relevo a relevância, que foi assumindo as normas, as políticas públicas e as decisões judiciais dedicadas de acessibilidade, clareza e inteligibilidade das informações públicas.

Ao lado da obrigação formal, a publicidade passou a incluir um dever objetivo de agir positivamente para informar o cidadão de maneira clara, acessível, exata e honesta⁶⁴.

63 CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social. Brasília: CFC, 2003, p. 78.

64 BADIN, Luiz Armando. O Direito Fundamental à Informação em Face da Segurança do Estado e da Sociedade – Em busca da efetiva afirmação do princípio constitucional da publicidade. Tese de doutorado defendido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007, p. 21; “[...] a divulgação das informações dos gastos públicos é muito importante para os cidadãos, desde que estes as compreendam de forma que possam levantar críticas a respeito e não tenham dúvidas como o dinheiro de seus impostos está sendo aplicado” (OLIVEIRA, Érick Setúbal. O impacto da LC nº 131/2009 - lei da transparência Pública – nos municí-

A substanciação na prestação de contas pela visibilidade de informações de interesse público, com possibilidade de os cidadãos engajarem-se na constituição dessas informações gera a inserção da sociedade como parte integrante e condicionante dos atos da Administração Pública, e contribui para prevenir comportamentos clientelistas⁶⁵.

Em direção à substanciação da prestação de contas, visando atribuir-lhe um sentido democrático, mais bem adequado às exigências de efetividade, exigindo a plena compreensão dos motivos e fundamentos da atuação administrativa, com especificação não apenas do que se recebeu e gastou, mas também como, por que, para quê, quando, qual o resultado e o que se projeta fazer.

Justificativa administrativa não é apresentar critérios jurídicos de aplicação e destinação válida de recursos públicos, mas é a demonstração da aplicação plena, criteriosa e correta das verbas públicas em atividades inerentes ao interesse público. É a apresentação pública das razões da atuação administrativa de forma consistente e especificada.

Na consistência, as provas específicas que a lei e os demais atos regulamentares requerem para o cumprimento da prestação de contas devem discriminar corretamente os serviços prestados. A especificação indicar a eficácia (comprovação da destinação das verbas para fins públicos) e efetividade (apontamento dos benefícios da medida para o bem-estar social) da medida tomada pelo gestor público.

b) Dimensão do Compartilhamento

A criação de canais de diálogo entre Administração Pública e sociedade cria maior compromisso público no atendimento das demandas sociais, pois quanto mais visibilidade na gestão dos assuntos de in-

pios cearenses com mais de cem mil habitantes. Fortaleza: Faculdade Lourenço Filho, 2010, p. 42); “as informações financeiras detalhadas, quando expostas à população....permitem à comunidade avaliar as intenções políticas de um governo, suas prioridades e sua implementação” (ARAÚJO, Paulo Sérgio Sabino de. A tecnologia de informação como ferramenta de transparência orçamentária: Evolução dos Sistemas Orçamentários e o Desafio da Integração Governamental. Brasília: Cefor, 2008, p. 14).

65 GARCIA, Alice Maria Costa Botelho. A transparência na gestão pública da Câmara dos deputados sob a égide da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Cefor, 2010, p.5-10; LOPES, Cristiano Aguiar. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. Consultoria Legislativa, 2009, p.6-10; TAVARES, Luis Eduardo, PEREIRA, Natasha Bachini. A Transparência Pública na Era Digital. Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2011, p. 12-15.

teresse público, mais haverá espaço para discussões e participação do cidadão, criando legitimidade na atuação administrativa.

Afirma-se, pois, que a comunicação pública está centralizada no cidadão e é exercida como um processo dialógico com base na negociação entre os interesses das diversas instâncias de poder constitutivas da vida pública no país⁶⁶.

A coerência entre a comunicação e esses suportes aonde medidas de interesse coletivo são debatidas gera uma decisão democraticamente legítima⁶⁷.

A comunicação pública referente aos assuntos de interesse da coletividade, que abrange fluxos de informação e relacionamentos envolvendo a Administração Pública e a sociedade⁶⁸, num exame estrutural possui os seguintes aspectos: *a) finalístico*: a comunicação deve chegar ao cidadão comum, visar ao interesse público e funcionar como instrumento da cidadania promovendo o controle social permanente⁶⁹; *b) material*: a comunicação é um processo de interação com diálogo, que seja inclusivo e participativo caracterizando uma comunicação democrática com sinergia entre o agir administrativo e as expectativas e interesses da sociedade⁷⁰.

66 “A Comunicação Pública ocorre no espaço formado pelos fluxos de informação e de interação entre agentes públicos e atores sociais em temas de interesse público e ocupa-se da viabilização do direito social coletivo e individual ao diálogo, à informação e expressão. Assim, fazer Comunicação Pública é assumir a perspectiva cidadã na comunicação envolvendo temas de interesse coletivo” (BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Conceito de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas, 2009, p. 20).

67 MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009, p.47-58;

FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000, p.48; MANCINI, P. *Manuale di comunicazione pubblica*. Bari: Editori Laterza, 2008. P. 63.

68 DUARTE, Jorge. *Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. P. 126.

69 OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação pública e os setores não estatais*. In: Comunicação pública. Campinas: Alínea, 2004. P. 186.

70 KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora*. São Paulo: Summus, 2007, p. 77; JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. *Advocacy: uma estratégia de comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011. p. 64-65.

A *accountability* democrática é revelada pelo controle social que compromete o cidadão na perspectiva da responsabilidade para o exercício da cidadania, e pela participação popular na construção de soluções para a gestão, por meio de canais institucionalizados e procedimentais, enfeixado na Constituição, e que serve para estabelecer uma comunicação entre a Administração Pública e a sociedade.

O controle social instrumentaliza-se, a partir da Constituição Federal de 1988, designadamente, no direito dos cidadãos de acompanhamento da gestão pública em defesa da sua legalidade e moralidade com mecanismos que permitam questionar a legitimidade das ações públicas inclusive as contas públicas e a denunciar irregularidades ou ilegalidades perante os órgãos de fiscalização. E a participação pela inclusão da sociedade no debate público, com a efetiva intervenção do cidadão na construção de soluções para a gestão pública.

c) Dimensão da Responsabilização

Na gestão da coisa pública é elementar a responsabilização do administrador público⁷¹, no sentido de manter sua condição de servidor do bem público, baseando-se no respeito às leis, na dignidade da pessoa humana, no bem-estar e na segurança do povo, para que, em última análise, seja amparado o direito do povo a um governo probo e honesto, como uma espécie de “cavaleiro cruzado”⁷² da legalidade e moralidade pública, sob pena de agressão à representação popular.

Conclusão

O capítulo pretendeu estabelecer uma reflexão sobre a *accountability* democrática na Administração Pública Brasileira, enfatizando uma prestação de contas qualificada, o que pressupõe que a Administração Públi-

71 “1º) o representante tem de querer com o povo, ou como o povo, e nunca em nome próprio, como em causa própria; 2º) as atribuições dos governantes são as instruções do povo em leis ou costumes, ou tudo o que estiver implícito na finalidade do encargo; 3º) com a eleição de governantes, o povo não aliena o direito de os chamar a contas, e responsabilizá-los pelo que tenham feito, ou deixado de fazer; 4º) o governante é autodeterminante na técnica com que desempenhe seu mandato”. (SAMPAIO DÓRIA, Antônio. *Direito Constitucional*. v. 1. São Paulo: Max Limonad, 1962).

72 BIELSA, Rafael. *Principios de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1942.

ca crie canais institucionalizados para propiciar interferência e controle dos cidadãos sobre as decisões administrativas que lhe são fundamentais.

É preciso que a Administração Pública esteja inserida em mecanismos que a conectem à sociedade e possam prover a redução das assimetrias informacionais entre cidadãos e Administração Pública e a participação da sociedade civil na gestão pública para um maior controle social nas políticas públicas concretizadoras dos direitos fundamentais.

O mecanismo da *accountability* democrática torna-se, neste contexto, imprescindível para a aferição da legitimidade da transparência administrativa. É necessário integrar a prestação de contas da Administração Pública a mecanismos de esclarecimento compartilhado, de modo que, nas ações e motivações administrativas, sobretudo as que dizem respeito às políticas públicas, haja sujeição ao escrutínio dos cidadãos.

Referências Bibliográficas

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças públicas, democracia e *accountability*. In: ARVATE, Paulo Roberto; BIDERMAN, Ciro. Economia do Setor Público no Brasil. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.
- ALLO LOMBARTE, A. apud MALLÉN, B. T. El derecho fundamental a una buena administración. Madrid: INAP, 2004.
- ALMAZÁN, R. S. La larga marcha del gobierno abierto: teoría, medición y futuro. México D.F.: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C, 2013
- ARATO, Andrew. *Representação, soberania popular e accountability*. In: Revista Lua Nova. São Paulo, n. 55/56, 2002. p. 85-103.
- ARAÚJO, Paulo Sérgio Sabino de. A tecnologia de informação como ferramenta de transparência orçamentária: Evolução dos Sistemas Orçamentários e o Desafio da Integração Governamental. Brasília: Cefor, 2008.
- ÁVILA, H. Sistema constitucional tributário. São Paulo: Saraiva, 2004.
- BADIN, Luiz Armando. O Direito Fundamental à Informação em Face da Segurança do Estado e da Sociedade – Em busca da efetiva afirmação do princípio constitucional da publicidade. Tese de doutorado defendido na Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo, 2007.
- BALLESTER MARTINEZ, B. La forja jurisprudencia del principio de transparencia. UNED. Teoría y Realidad Constitucional, n. 28. 2011
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2008.
- BAQUER, L. M.-R. De los derechos humanos al derecho a una buena administración. In: RODRÍGUEZ, C. M. A. R.; RODRÍGUEZ, F. G. (Coords.). El derecho a una buena administración y la ética pública. Valência: Tirant lo Blanch, 2011.
- BARRET, P. Achieving better practice corporate governance in the public sector.

- Australian National Audit Office. International Quality & Productivity Centre Seminar, 2002. Disponível em: <<http://www.anao.gov.au/>>. Acesso em: 17 out. 2013.
- BEHN, Robert D. Rethinking Democratic Accountability. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2001.
- BIELSA, Rafael. *Princípios de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, 1942.
- BOBBIO, N. Futuro da democracia. 11 ed. São Paulo: Paz e Terra, 2009.
- BOSCO, M. G. D. Discricionariedade em políticas públicas: um olhar garantista da aplicação da lei de improbidade administrativa. Curitiba: Juruá, 2008
- BOVENS, Mark. The Quest for Responsibility: Accountability and Citizenship in Complex Organisations. Cambridge, England; New York: Cambridge University Press, 1998.
- BRANDÃO, Elizabeth Pazito. *Conceito de comunicação pública*. In: DUARTE, Jorge (Org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Editora Atlas, 2009.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADIN nº 4645. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator (a): Min. LUIZ FUX. Data do julgamento: 12/09/2023. Publicação: 23/10/2023.
- BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Reclamação nº 2.138-6/DF. Órgão Julgador: Tribunal Pleno. Relator(a): Min. NELSON JOBIM. Data do julgamento: 13/06/2007. RTJ VOL-00211-01 PP-00058.
- BROOKS, Theo. Accountability: it all Depends on What You Mean. Clifton, NJ: Akkad Press, 1995.
- BULOS, Uadi Lammêgo. *Curso de Direito Constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2011.
- CALLIGAN, D. J. Due process and fair procedures: a study of administrative procedures. Oxford: Clarendon Press, 1996.
- CAMPOS, Ana M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, mar./abr. 1990.
- CANOTILHO, J.J.Gomes. *Direito Constitucional e Teoria da Constituição*. Coimbra: Editora Almedina, 2000.
- CANOTILHO, J. J. G. O direito constitucional passa; o direito administrativo passa também. In: Boletim da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra - Estudos em homenagem ao Prof. Doutor Rogério Soares, Coimbra, v. 7, n. 11, 2001. p. 705-721
- CASSESE, S.. Il diritto alla buona amministrazione. European Review of Public Law. v. 21, n. 3, p. 1037ss. 2009.
- CASTRO, José Nilo. A defesa dos prefeitos e vereadores em face do Decreto-lei nº 201/67. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.
- CAVALIERI FILHO, Sergio. Programa de Responsabilidade Civil. Malheiros: São Paulo, 2005.
- CENDÓN, Antonio Bar. Accountability and Public Administration: Concepts, Dimensions, Developments. Disponível em: <http://unpan1.un.org/intradoc/>

- groups/public/documents/nispacee/unpan006506.pdf. Acesso em: 10/09/2024.
- CENEVIVA, Ricardo. *Accountability: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente*. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. Anais... São Paulo: Anpad, 2006.
- CERRILLO I MARTINEZ A. Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la administración local. In: Anuario de Gobierno Local. n. 1, 2011, pp. 277-313.
- CLAD. Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento. La responsabilización en la nueva gestión pública latinoamericana. Buenos Aires: Clad BID, 2000. Disponível em: <www.clad.org/siare_isis/innotend/control/control-nc.pdf>. Acesso em: 3 jan. 2025.
- CONSELHO FEDERAL DE CONTABILIDADE. Manual de Procedimentos Contábeis para Fundações e Entidades de Interesse Social. Brasília: CFC, 2003.
- DAMIANI, E. S. *Attività amministrativa consensuale e accordi di programma*. Milano: Giuffrè, 1992.
- DAHL, Robert A. *Polyarchy. Participation and opposition*. New Haven: Yale University Press, 1971.
- DAHL, Robert A. Sobre a Democracia. Tradução de Beatriz Sidou. Brasília: Universidade de Brasília, 2001.
- DÍAZ, Elias. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. Madrid: Editorial Cuadernos para el Diálogo, 1975.
- DROMI, Roberto. Derecho Administrativo. Buenos Aires: Ciudad Argentina, 2004.
- DUARTE, Jorge. *Sobre a emergência do(s) conceito(s) de comunicação pública*. In: KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.
- DUBNICK, Melvin J & ROMZEK, Barbara S. Accountability and the Centrality of Expectations in American Public Administration. In Research in Public Administration, edited by J. L. Perry. Greenwich CT: JAI PRESS, 1993.
- DUBNICK, M. J. *Seeking Salvation for Accountability*. Paper presented at the Annual Meeting of the American Political Science Association, Boston, 2002.
- DWIVEDI, O.P. & JABBAR, J.G. Public service responsibility and accountability. In J.G. Jabbar, O.P. Dwivedi (eds.), Public Service Accountability: A Comparative Perspective (West Hartford, Conn.: Kumarian, 1989).
- ENTERRÍA, E. G. de.; FERNÁNDEZ, T. R. Curso de derecho administrativo. v. 1. Madrid: Civitas, 1999.
- ESTORNINHO, M. J. Requiem pelo contrato administrativo. Coimbra: Almedina, 1990.
- FACCIOLI, F. *Comunicazione pubblica e cultura del servizio*. Roma: Carocci, 2000.
- FAGUNDES, Seabra. *O Controle dos Atos Administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1971.
- FERNANDES, Maria Sueli Arnoud. Potencial de utilização da informação contábil no processo de prestação de contas sob a ótica do mecanismo da governança cor-

- porativa: um estudo em hotéis brasileiros. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB/UFPB/UFRN. João Pessoa: UnB; UFPB; UFRN, 2012.
- FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. *Curso de direito constitucional*. São Paulo: Saraiva, 2010.
- FREITAS, J. Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública. São Paulo, Malheiros, 2009.
- FORJAZ, M. C. S. Globalização e crise do estado nacional. *Revista de Administração de Empresas*. FGV, São Paulo, Brasil, v.40, n.2, abril/junho de 2000.
- FUNGHI, L. H. B. Da dogmática autoritária à Administração Pública democrática. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, v. 257, p. 223, mai./ago. 2011
- GAGLIANO, Pablo Stolze; PAMPLONA FILHO, Rodolfo. *Novo Curso de Direito Civil*. Vol. III. Saraiva: São Paulo, 2003.
- GARCIA, Alice Maria Costa Botelho. A transparência na gestão pública da Câmara dos deputados sob a égide da lei de responsabilidade fiscal. Brasília: Cefor, 2010
- GARCIA, Emerson. A corrupção: uma visão sociojurídica. In: *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro: Renovar, vol. 233, jul/set. 2003, p. 103-139
- GARMONSWAY, G. N.; SIMPSON, Jacqueline. *The penguin english dictionary*. Middlesex: Penguin Books, 1969, p.5; WEBSTER S third new international dictionary. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1986. v. 3.
- GASTIL, J. *By Popular Demand: Revitalizing Representative Democracy Through Deliberative Elections*. Berkeley, CA: University of California Press, 2000.
- GAUDEMET, Y. Cinquant'anni di diritto amministrativo francese. In: D'ALBERTI, M. (Org.). *Le nuove mete del diritto amministrativo*. Bolonha: Il Mulino, 2011 (e-book)
- GICHOT REINA, E. Transparencia y acceso a la información en el derecho europeo. In: *Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo*. Sevilla 2011
- GILDENHUYS, J.S.H. *Public Financial Management*. Pretoria: Van Schaik, 1997.
- GOETZ, A. M., & JENKINS, R. *Hybrid Forms of Accountability: Citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India*. In: *Public Management Review*, 3(3), 2001.
- GONÇALVES, P. C. Estado de garantia e mercado. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade do Porto*. v. VII (especial: Comunicações do I Triênio dos Encontros de Professores de Direito Público), p. 97-128. 2010.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. Actuación administrativa y relaciones con los ciudadanos. In: *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo II. Quinta parte. Thomson Civitas. Cizur Menor (Navarra) 2008
- GORDILLO, A. *Tratado de derecho administrativo*. Tomo 1: parte general, 7.ed. Belo Horizonte: Del Rey e Fundación de Derecho Administrativo, 2003.
- GRANT, Ruth W; KEOHANE, Robert O. Accountability and abuses of power in world politics. In: *American Political Science Review*, vol. 99, n. 1, February 2005.
- HEIDEMANN, F.G. Ética de responsabilidade: sensibilidade e correspondência a promessas e expectativas contratadas. In: HEIDEMANN, F.G.; SALM, J.F.

- (orgs.). Políticas públicas e desenvolvimento: bases epistemológicas e modelos de análise. Brasília: Ed. UnB, 2009.
- IPEA. (2010). Estado, Instituições e Democracia: república. Livro 9, v. 2. Brasília, Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/livros/2010/Livro_estadoinstituicoes.pdf.
- JARDIM, J. M. Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental. Niterói: EdUFF, 1999
- JARAMILLO LÓPEZ, Juan Camilo. *Advocacy: uma estratégia de comunicação pública*. In:
- KAUFMANN, D. Replanteando gobernabilidad: las lecciones empíricas desafían a los convencionalismos. Borrador Preliminar para Discusión, 2003
- KOPPELL, Jonathan G. S. Pathologies of Accountability: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. In: Public Administration Review. Vol. 65, nº 1, p. 94-108, jan./fev. 2005.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling (org.). Comunicação pública, sociedade e cidadania. São Caetano do Sul, SP: Difusão, 2011.
- KUNSCH, Margarida M. Krohling. *Relações públicas comunitárias: a comunicação em uma perspectiva dialógica e transformadora*. São Paulo: Summus, 2007.
- LERBINGER, Otto. *The crisis manager: facing risk and responsibility*. Mahwah, New Jersey: Lawrence Erlbaum Associates Publishers, 1997.
- LOPES, Cristiano Aguiar. O uso das Tecnologias da Informação e Comunicações nas políticas de acesso à informação pública na América Latina. Consultoria Legislativa, 2009
- LUCENA, Wenner Glaucio Lopes. Avaliação de desempenho no setor público: aplicação de modelos no Ministério da Ciência e Tecnologia. 2011. 367 f. Tese (Doutorado em Ciências Contábeis) – Programa Multi-Institucional e Inter-Regional de Pós-Graduação em Ciências Contábeis, UnB/UFPB/UFRN. João Pessoa: UnB; UFPB; UFRN, 2011
- MANCINI, P. *Manuale di comunicazione pubblica*. Bari: Editori Laterza, 2008.
- MAFFINI, R. Administração Pública dialógica (proteção procedimental da confiança). Em torno da Súmula Vinculante nº 3, do Supremo Tribunal Federal. Revista de Direito Administrativo. Rio de Janeiro, v. 253, p. 161, jan./abr. 2010.
- MATOS, Heloiza. *Comunicação pública, esfera pública e capital social*. In: DUARTE, Jorge (org.). Comunicação pública: Estado, mercado, sociedade e interesse público. São Paulo: Atlas, 2009
- MCCORMICK, John P. Contain the wealthy and patrol the magistrates: restoring elite accountability to popular government. In: American Political Science Review, vol. 100, n.2, May 2006.
- METCALFE, L. Accountability and effectiveness: Designing the rules of the accounting game, keynote speech delivered at the European Institute for Advanced Studies. In Management Conference on Accounting for the New Public Management, Venice, 17-19 September 1998.
- MICHELS, A., & MEIJER, A. *Safeguarding Public Accountability in Horizontal Go-*

- vernment*. In: Public Management Review, 10(2), 2008, 165-173.
- MILESKI, Helio Saul. Corrupção – aspectos jurídicos, políticos e econômicos. In: Interesse Público, ano 5, n. 19, maio/junho de 2003, Porto Alegre, Notadez.
- MONTESQUIEU. *Do espírito das leis*. Nova Cultural, Os Pensadores, 1977.
- MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. *Legitimidade e Discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade*. Rio de Janeiro: Forense, 1998.
- MOREIRA NETO, D. de F. Apontamentos sobre a reforma administrativa. Rio de Janeiro: Renovar, 1999.
- MULGAN, R. Accountability Issues in the New Model of Governance, 2002. Disponível em: <http://dspac.anu.edu.au/bitstream/1885/41731/3/mulgan.pdf>. Acesso em 10/7/2012.
- NORMANTON, L.E. Public Accountability and Audit: reconnaissance. In Bruce, L.R.S and Haque, D.C (eds). *The Dilemma of Accountability in Modern Governments: Independence versus Control*. London: Macmillan, 1972.
- O'DONNELL, Guillermo. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. In: Revista Lua Nova. São Paulo, n. 44, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina. Revista Novos Estudos. São Paulo, n. 51, jul. 1998.
- OLIVEIRA, Érick Setúbal. O impacto da LC nº 131/2009 - lei da transparência Pública – nos municípios cearenses com mais de cem mil habitantes. Fortaleza: Faculdade Lourenço Filho, 2010
- OLIVEIRA, Maria José da Costa. *Comunicação pública e os setores não estatais*. In: Comunicação pública. Campinas: Alínea, 2004.
- PAPADOPOULOS, Y. *Cooperative forms of governance: Problems of democratic accountability in complex environments*. In: European Journal of Political Research, 42(4), 2003.
- PEARSON, C. M.; CLAIR, J. A. *Reframing crises management*. Academy of Management Review, v. 23, n. 1, p. 59- 76, 1998.
- PHILP, Mark. Delimiting Democratic Accountability. Political Studies, Newcastle, v. 57, n. 1, 2009. p.28-53
- PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. O princípio da segurança jurídica diante do princípio da legalidade. In Princípios de direito administrativo: legalidade, segurança jurídica, impessoalidade, publicidade, motivação, eficiência, moralidade, razoabilidade, interesse público. Thiago Marrara (organizador). São Paulo: Atlas, 2012.
- PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.
- PITKIN, Hannah Fenichel. *The concept of Representation*. University of California Press: Berkley, 1972
- PLATT NETO, O. A.; CRUZ, F.da; ENSSLIN, S. R.; ENSSLIN, L. Publicidade e transparência das contas públicas: obrigatoriedade e abrangência desses princípios na Administração Pública brasileira. Contabilidade Vista & Revista, v. 18, n.

- 1, p. 75-94, jan./mar. 2007
- POLLITT, C., & HUPE, P. *Talking About Government*. In: Public Management Review, 13(5), 641-658, 2011.
- POWELL JR., G. Bingham. *The chain of responsiveness*. In: DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo (editores). Assessing the Quality of Democracy. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 2004.
- PRATS, J. Derecho y management en las administraciones públicas. *Economiaz: Revista vasca de economía*, n. 26, p. 130-143. 1993.
- QUIRK, Barry. *Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers*. In: Public Administration, vol. 75, Autumn 1997.
- ROMZEK, B.S. & DUBNIK, M.J. Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. In: Public Administration Review, 47:3 (1987).
- ROMZEK, Barbara S.; INGRAHAM, Patricia. Cross pressures of accountability: initiative, command, and failure in the Ron Brown Plane Crash. In: Public Administration Review, v. 60, n. 3, p. 240-253, 2000.
- ROUBAN, L.; ZILLER, J.. ROUBAN, L.; ZILLER, J. De la modernisation de l'administration a la réforme de l'état. *Revue française d'administration publique*. Paris, n. 75, p. 345-354, juil./sept. 1995.
- SACRAMENTO, Ana R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da *accountability* no Brasil. *Cadernos Gestão Pública e Cidadania/CEA-PG*, São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005.
- SAMPAIO DÓRIA, Antônio. *Direito Constitucional*. v. 1. São Paulo: Max Limonad, 1962.
- SANTOS, B. de S. *Pela mão de Alice. o social e o político na pós-modernidade*. São Paulo: Cortez, 1999.
- SCHNACKENBERG, A. K.; OMLINSON, E. C. Organizational transparency: a new perspective on managing trust in organization-stakeholder relationships. *Journal of Management*, v. XX, n. X, p. 1-27, 2014
- SCHOLTES, E. Transparency, symbol of a drifting government. In: Transatlantic Conference On Transparency Research, 2012. Disponível em: <<http://www.transparencyconference.nl/wp-content/uploads/2012/05/Scholtes1.pdf>>. Acesso em: 22 abr. 2013
- SHAFFER, William R.; WEBER, Ronald E. *Policy Responsiveness in the American States*. Bervely Hills: Sage Publications, 1974.
- SIDOU, J.M.Othon. *Dicionário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1990.
- SILVA, A. do C. e. Os indivíduos e o estado na realização de tarefas públicas. *Revista de Direito Administrativo*. v. 209, p. 43-70. 1997.
- SILVA, De Plácido. *Vocabulário Jurídico*. Rio de Janeiro: Forense, 1997.
- TAVARES, Luis Eduardo, PEREIRA, Natasha Bachini. *A Transparência Pública na Era Digital*. Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2011.
- TCU – Tribunal de Contas da União. *Relatório de Atividades do TCU 2º Trimestre de 1999*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/isc/relatorios/Atividades/>

- 1999-t2/GLOSS%C3%81RIO.htm. Acesso em: 10/05/2013.
- THOMPSON, J.B. *Political Scandal: Power and Visibility in the Media Age*. London: Polity Press, 2000.
- VAN DOOREN, Wouter & WILLEMS, Tom. *Coming to Terms With Accountability: Combining Different Forums and Functions in a Multidimensional Way*. Disponível em: <https://ecpr.eu/filestore/paperproposal/79d2738d-62c7-4991-a1af-6dcd-19dccbca.pdf>. Acesso em: 25/8/2012.
- VILLORIA MENDIETA, M. La modernización de la administración como instrumento al servicio de la democracia. Madrid: INAP, 1996
- ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L. Transparência: reposicionando o debate. *Revista Contemporânea de Contabilidade*. Florianópolis, v. 2, n. 25, p. 137-158, jan./abr., 2015
- WOLF, A. Symposium on accountability in public administration: reconciling democracy, efficiency and ethics. In: *International Review of Administrative Sciences*, 66(1):16-20, 2000.
- YAKEL, Elizabeth. The Social Construction of Accountability: Radiologists and Their Record – Keeping Practices. In *The Information Society* 17 (4):233-245, 2001.

CAPÍTULO 2

CORRUPÇÃO SISTÊMICA E MULTIPLICIDADE INSTITUCIONAL: EXEMPLOS BRASILEIROS DE UMA RELAÇÃO COMPLEXA

Mariana Mota Prado

Professora da Universidade de Toronto

Raquel de Mattos Pimenta

Professora da Escola de Direito de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas (FGV Direito SP).

Traduzido por Giovanna Inglez

I. Introdução¹

A corrupção sistêmica é descrita na literatura acadêmica como um equilíbrio estável, em que a maioria dos indivíduos tem a expectativa que outros ajam de forma corrupta². O resultado é um problema de ação coletiva: o ambiente estabelece incentivos para que os atores ajam de forma corrupta, mesmo que não seja sua preferência pessoal³.

1 Esse artigo foi escrito em 2020 e publicado em 2021, originalmente, na University of Toronto Law Journal – DOI 10.3138/utlj – 2020-0119. Cf. MOTA PRADO, Mariana; DE MATTOS PIMENTA, Raquel. Systemic corruption and institutional multiplicity: Brazilian examples of a complex relationship. University of Toronto Law Journal, v. 71, n. supplement 1, p. 74-102, 2021. As autoras ressaltam que os dados originais não foram atualizados.

2 FISMAN, Raymond; GOLDEN, Miriam A. Corruption: What everyone needs to know. Oxford University Press, 2017.

3 ROTHSTEIN, Bo. The quality of government: Corruption, social trust, and inequality in international perspective. University of Chicago Press, 2011; PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL, Jan. Why anticorruption reforms fail—systemic corruption as a collective action problem. Governance, v. 26, n. 3, p. 449-471, 2013; ROTHSTEIN, Bo. Fighting systemic corruption: The indirect strategy. Daedalus, v. 147, n. 3, p. 35-49, 2018.

Os indivíduos imersos em um ambiente de corrupção sistêmica podem não conseguir denunciar a corrupção. Se as instituições de *accountability* estivessem funcionando, os indivíduos que preferem menos ou nenhuma corrupção teriam incentivos para denunciar irregularidades: se essas instituições conseguissem impor sanções eficazes, o equilíbrio poderia ser desestabilizado⁴. No entanto, essas instituições de responsabilização podem estar elas mesmas: em busca de *renda econômica*^{5*} – não têm incentivos para perturbar um sistema do qual se beneficiam; capturadas – não podem agir de forma independente porque são controladas por atores que se beneficiam de *rent-seeking*^{6**}; incapazes de agir – os detentores do poder (que provavelmente são os que se beneficiam da corrupção) não deram poder ou não forneceram recursos adequados a essas instituições; ou ineficazes – as sanções que elas impõem podem não ser suficientes para perturbar esse equilíbrio. Independentemente do motivo, o resultado é o mesmo: em um contexto de corrupção sistêmica, qualquer pessoa que queira denunciar a corrupção, até mesmo o acusado, não poderá recorrer às instituições de responsabilização porque não há benefícios (já que a punição é improvável) e poderá, ainda, incorrer em custos (além dos recursos materiais - por exemplo, tempo - pode existir retaliação).

Questionando a suposição de que todas as instituições de *accountability* serão incapazes de agir efetivamente em um contexto de corrupção sistêmica, sugerimos que pode haver nuances importantes na forma como o sistema de justiça opera em um contexto de corrupção sistêmica.⁷ Embora a corrupção sistêmica traga desafios aos sistemas

4 Para uma discussão sobre as diferentes maneiras pelas quais um equilíbrio de corrupção pode ser desestabilizado por uma ação de aplicação da lei, consulte STEPHENSON, Matthew C. Corruption as a self-reinforcing trap: Implications for reform strategy. The World Bank Research Observer, v. 35, n. 2, p. 192-226, 2020.

5 *N do T: renda econômica (rent em inglês) corresponde à renda que excede a remuneração de todos os custos dos fatores, inclusive o custo de oportunidade do capital e do trabalho do empreendedor.

6 **N do T: A Economia assume que atores racionais buscam rendas econômicas. Rent seeking refere-se a atividades que permitem a apropriação dessas rendas, mas que não geram aumento de valor para a sociedade.

7 Essa linha de investigação foi seguida por outros estudiosos que questionaram se a abordagem big bang é a única opção no contexto da corrupção sistêmica. Veja, por exemplo, MARQUETTE, Heather; PEIFFER, Caryn. Grappling with the “real politics” of systemic corruption: Theoretical debates versus “real-world” functions. Governance, v. 31, n. 3, p. 499-514, 2018.

de *accountability*, a literatura especializada parece presumir que todos os agentes responsáveis pela aplicação da lei (todos os funcionários dentro da estrutura hierárquica) e todas as instituições são corruptos⁸. Embora essa suposição possa se aplicar a determinados países ou setores, perguntamos se há cenários intermediários em que a corrupção é majoritariamente sistêmica, mas alguns bolsões (grupos de agentes ou instituições inteiras) não estão imersos nela.

Para discutir essa ideia, utilizamos o conceito de multiplicidade institucional, que descreve “a coexistência de sistemas normativos independentes, como as esferas de responsabilidade administrativa, civil e criminal” em um sistema de combate à corrupção, bem como a coexistência de instituições dentro do mesmo sistema normativo ou em sistemas normativos diferentes que desempenham a mesma função - ou seja, monitorar, investigar e/ou sancionar irregularidades⁹. Por um lado, a multiplicidade institucional pode aumentar a probabilidade de existirem “bolsões de honestidade” em um cenário de corrupção, e esses bolsões podem oferecer um caminho alternativo para os indivíduos que desejam apresentar denúncias. Por outro lado, a multiplicidade institucional pode criar “bolsões de corrupção”. Portanto, os efeitos da multiplicidade dependerão, em grande parte, da economia política do contexto em que ela está imersa, ou seja, das alianças que as instituições de controle constroem com outras agências e das vantagens que um bolsão de honestidade (ou corrupção) oferece aos atores políticos e/ou econômicos.

Estamos particularmente interessadas em analisar como a multiplicidade institucional pode alterar os incentivos para aqueles que desejam denunciar a corrupção. Nosso pressuposto é que um indivíduo que tenha informações sobre irregularidades (seja devido ao seu envolvimento pessoal ou por outros meios) e que queira buscar alguma forma de responsabilização tem maior probabilidade de denunciá-las se acreditar que as instituições buscarão punição com base

8 Duas exceções notáveis são: Stephenson, ‘Corruption’, supra nota 3; CUÉLLAR, Mariano-Florentino; STEPHENSON, Matthew. Taming Systemic Corruption: The American Experience and Its Implications for Contemporary Debates. Harvard Public Law Working Paper No. 20-29, 2020.

9 PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. Institutional multiplicity and the fight against corruption: A research agenda for the Brazilian accountability network. Revista Direito GV, v. 16, n. 3, p. e1974, 2020.

nas informações fornecidas. Assim, bolsões de honestidade podem aumentar a probabilidade de denúncias, mesmo em um sistema assolado pela corrupção sistêmica. Por outro lado, um indivíduo que queira denunciar a corrupção para obter alguma vantagem indevida, como um acordo inadequado, pode estar mais inclinado a denunciar se houver bolsões de corrupção - ou seja, se houver instituições no sistema que possam oferecer benefícios que, de outra forma, não seriam oferecidos. Assim, bolsões de corrupção aumentariam o risco do que chamamos de punição de fachada (*façade enforcement*) - ou seja, a mera aparência de responsabilidade prestada por instituições de controle, que escondem influência indevida, pressões corruptas, troca de favores ou até mesmo suborno¹⁰.

O capítulo está estruturado em três partes. A Parte II apresenta definições dos conceitos-chave: corrupção sistêmica e multiplicidade institucional, especificando o que conta como uma instituição separada em um sistema de *accountability*. Em seguida, explora os dois cenários descritos acima: a existência de multiplicidade institucional aumenta as opções pelas quais indivíduos podem denunciar irregularidades em um contexto de corrupção sistêmica, permitindo-lhes superar obstáculos no sistema, mas também pode aumentar o risco de uma punição de fachada. A Parte III ilustra esses cenários com dois estudos de caso do Brasil. O primeiro caso é baseado na Operação Carne Fraca¹¹, e mostra que, se houver bloqueios no sistema de *accountability* (que provavelmente existirão em um contexto de corrupção sistêmica), a multiplicidade institucional pode oferecer uma maneira de contornar esses bloqueios para indivíduos que desejam denunciar corrupção e buscar responsabilização — nomeadamente, um denunciante. O segundo caso é baseado em um acusado disposto a denunciar irregularidades para obter alguma forma de redução de penalidade. O caso envolve a negociação de pena de um ex-ministro do ex-presidente Luís Inácio Lula da Silva (Lula), Antonio Palocci, no contexto da Operação Lava Jato¹². Este caso mostra que uma instituição de *accountability*

10 MOENE, Kalle; SØREIDE, Tina. Good governance facades. In: Greed, corruption, and the modern state. Edward Elgar Publishing, 2015. p. 46-70.

11 Uma investigação da Polícia Federal envolvendo normas de saúde e segurança na indústria de processamento de carne – daí o seu nome.

12 Como explicado por Alison Jones e Caio Mário da Silva Pereira Neto, esta foi uma in-

pode se envolver em uma punição de fachada. A Parte IV discute algumas implicações para políticas públicas. Em geral, a multiplicidade institucional não é vista como uma opção de reforma pela literatura especializada. Em vez disso, as propostas políticas frequentemente recorrem à concentração de funções, mas a centralização pode tornar o sistema mais vulnerável à captura. Em contraste com essas abordagens, argumentamos que, em um contexto de corrupção sistêmica, preservar ou criar multiplicidade pode ser desejável, desde que os reformadores consigam mitigar alguns de seus efeitos negativos. Concluimos apontando que, embora nossa análise seja baseada em exemplos brasileiros, ela avança propostas de reforma que podem ser úteis para outros países. No entanto, reconhecemos que um certo nível de capacidade estatal é pressuposto na ideia de multiplicidade institucional, e a discussão neste artigo é, em sua maior parte, relevante para países com tal capacidade. Além dos sistemas domésticos de *accountability*, os argumentos apresentados neste artigo também podem oferecer *insights* para o debate sobre investigações multijurisdicionais.

II. Multiplicidade institucional e corrupção sistêmica

a. O que é corrupção sistêmica?

A corrupção sistêmica é descrita como um equilíbrio estável que se auto-reforça, no qual os indivíduos se envolvem em corrupção porque esperam que todos os outros também se envolvam¹³. Como resultado, a corrupção se torna um problema de ação coletiva, na qual uma estratégia individualmente racional produz um resultado coletivamente inferior¹⁴. Neste contexto, os custos de se abster das práticas corruptas

investigação da Polícia Federal originalmente focada em organizações criminosas que estariam usando um posto de gasolina e uma lavagem de carros para lavar dinheiro e cometer crimes de câmbio – daí o seu nome. JONES, Alison; PEREIRA NETO, Caio Mário da Silva. *Combating corruption and collusion in public procurement: Lessons from Operation Car Wash*. University of Toronto Law Journal, v. 71, n. supplement 1, p. 103-150, 2021.

13 FISMÁN, Raymond; GOLDEN, Miriam A. *Op. cit.*; BARDHAN, Pranab. *Corruption and development: a review of issues*. Political corruption, p. 321-338, 2017.

14 MUNGIU-PIPPIDI, Alina. *Contextual choices in fighting corruption: Lessons learned*. Norwegian Agency for Development Cooperation, 2011; PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL. *Op. cit.*; SÁNCHEZ, Fernando Jiménez; NETO, Affonso Ghizzo. *A armadi-*

podem ser altos e os benefícios provavelmente serão baixos, especialmente se esses indivíduos que se recusam a engajar em corrupção não forem suficiente numerosos ou influentes para criar uma mudança significativa e sistêmica por meio de seu comportamento¹⁵. Diante de tais desincentivos, mesmo indivíduos honestos provavelmente serão dissuadidos de desviar do *modus operandi* institucional dominante¹⁶. De maneira significativa, esses padrões de crenças e comportamentos podem se manter mesmo quando a grande maioria das pessoas percebe que um ambiente menos corrupto seria preferível¹⁷.

Embora as ideias de equilíbrio estável e de problemas de ação coletiva sejam ancoradas em arcabouços teóricos úteis para analisar como os indivíduos se comportam em um contexto de corrupção sistêmica, elas não oferecem uma visão sobre como esses indivíduos interagem com as instituições que compõem o sistema de justiça, que é o foco deste artigo. Mais especificamente, no contexto dessas teorias, é possível assumir que, em um país onde a corrupção é verdadeiramente sistêmica, toda instituição – incluindo os órgãos encarregados de aplicar a lei – estaria imersa nesse equilíbrio. Essa situação reduziria consideravelmente os incentivos para os indivíduos denunciarem a corrupção. No entanto, também é possível pensar em cenários mais complexos, nos quais a corrupção seja generalizada em certas partes do sistema, mas não em outras. Embora a ideia de corrupção sistêmica capture a onipresença do problema, parece igualmente importante definir claramente quais são os seus limites.

Nossa hipótese sobre o desempenho das instituições de *accountability*, em um contexto de corrupção sistêmica, baseia-se na literatura sobre capacidade estatal. Pesquisadores argumentam que é inadequado tratar o Estado como um único ator ou como um conjunto homogêneo de órgãos. Em vez disso, eles propõem uma visão mais granulada, que leva em consideração o fato de que, dentro do mes-

lha política: A corrupção como problema de ação coletiva. Revista do CNMP, n. 5, p. 11-29, 2015.

15 ROTHSTEIN, Bo. *Op. cit.*

16 BOOTH, David. Development as a collective action problem. Africa Power and Politics Programme Policy Brief, v. 9, p. 10-12, 2012; Why Corruption Matters. Understanding causes, effects and how to address them. Evidence paper on corruption, UK Department for International Development, 2015.

17 PERSSON, Anna; ROTHSTEIN, Bo; TEORELL. *Op. cit.*

mo Estado, instituições funcionais podem coexistir com instituições disfuncionais e até mesmo dentro de uma única instituição, podem existir departamentos funcionais e disfuncionais¹⁸. Esse cenário é frequentemente observado quando há um grau de independência, autonomia ou separação entre o órgão ou departamento desviante e o restante do sistema. Frequentemente, a autonomia está associada ao controle sobre recursos humanos, financeiros e organizacionais, bem como à capacidade de estabelecer limites (mesmo que porosos) em relação a outros ambientes institucionais, incluindo outros órgãos da administração pública¹⁹. Como resultado dessa autonomia/separação, essas instituições estão imersas em uma economia política diferente, mobilizando coalizões distintas e, às vezes, sobrevivendo através da oferta de benefícios para a elite dominante. O resultado é alguns órgãos estatais isolados de um ambiente marcado pelo clientelismo, patrimonialismo ou corrupção, funcionando de forma mais eficaz e/ou menos corrupta do que outras instituições no contexto em que estão imersas. Portanto, esses “bolsões de eficácia”²⁰, “ilhas de integridade”²¹ ou “ilhas de excelência”²² podem existir em ambientes amplamente disfuncionais. Além disso, por meio de processos incertos, irregulares e incrementais, em janelas temporais distendidas, instituições marginalizadas podem promover mudanças pequenas e graduais que produzem efeitos cumulativos e que, ao longo do tempo, podem ajudar a desestabilizar o equilíbrio disfuncional que se autoalimenta²³.

A suposição de que o Estado não é uma entidade única sugere que, em um contexto de corrupção sistêmica, seria possível encontrar “bolsões de honestidade” (ou o contrário – em um contexto de corrupção zero, seria possível encontrar “bolsões de corrupção”). Da mesma for-

18 SCHNEIDER, Ben Ross. *Politics within the state: elite bureaucrats and industrial policy in authoritarian Brazil*. University of Pittsburgh Press, 2010; GEDDES, Barbara. *Building “state” autonomy in Brazil, 1930-1964*. *Comparative Politics*, v. 22, n. 2, p. 217-235, 1990; DE OLIVEIRA NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil: clientelismo e insulamento burocrático*. Zahar, 1997.

19 GEDDES, Barbara. *Op. cit.*

20 ROLL, Michael. *The state that works: ‘pockets of effectiveness’ as a perspective on stateness in developing countries*. Mainz Working Paper nº 128, 2011.

21 ZÚÑIGA, Nieves; CHÊNE, Marie. *The impact of ‘islands of integrity’*. U4-Anti Corruption Resource Center, 2018.

22 GEDDES, Barbara. *op. cit.*

23 CUÉLLAR, Mariano-Florentino; STEPHENSON, Matthew. *op. cit.*

ma, isso também sugere que a corrupção pode ser sistêmica em algumas esferas, mas não em outras – ou seja, o Estado pode ser composto por bolsões de honestidade e de corrupção que podem operar de forma autônoma, levando, assim, a múltiplos níveis de corrupção dentro de um único Estado ou dentro de uma única instituição. A ideia de “bolsões de honestidade” e “bolsões de corrupção” poderia explicar, por exemplo, a variação de como os cidadãos percebem e experimentam a corrupção em uma variedade de instituições e serviços. Por exemplo, em 2019, na América Latina, 24% das pessoas relataram que pagaram subornos para policiais, mas apenas 11% para acessar tribunais, e 10% para acessar clínicas ou hospitais públicos²⁴.

Se o Estado não é uma entidade monolítica, a corrupção sistêmica pode variar em magnitude. Por exemplo, em algumas sociedades, a corrupção pode ser sistêmica em todo o aparato estatal, afetando todas as esferas da vida de um cidadão. Em outras, pode haver bolsões de corrupção sistêmica – por exemplo, o departamento de trânsito pode ser afetado pela corrupção, mas o sistema público de saúde pode não ser. Também é possível que, dentro de um departamento estatal, haja corrupção sistêmica no desempenho de algumas funções, mas não em outras (por exemplo, a emissão de carteiras de motorista pode ser a única função realizada de forma honesta pelo departamento de trânsito tomado pela corrupção). O lado oposto também é possível: há corrupção sistêmica na maior parte do aparato estatal, mas também existem “bolsões de honestidade”. Por exemplo, todos os departamentos governamentais são corruptos, exceto o departamento de trânsito. Em resumo, a corrupção pode ser sistêmica em um bolsão da administração pública, ou pode ser sistêmica em todos os órgãos. Também pode ser sistêmica ou não nas instituições de *accountability*. Quanto mais bolsões afetados pela corrupção, maior a magnitude da corrupção sistêmica, mas sua natureza ainda é sistêmica em cada um desses casos.

Definimos “instituição” como um órgão responsável por criar, administrar, aplicar ou julgar as leis e políticas públicas de uma dada sociedade²⁵. Essa definição significa que até mesmo institui-

24 PRING, Coralie; VRUSHI, Jon. Global Corruption Barometer Latin America & The Caribbean 2019: Citizens' Views and Experiences of Corruption. Transparency International, 2019.

25 TREBILCOCK, Michael J.; PRADO, Mariana Mota. What makes poor countries poor? Institutional determinants of development. Edward Elgar Publishing, 2011

ções dentro do mesmo poder (executivo, legislativo ou judiciário) podem seguir padrões distintos (por exemplo, tribunais em geral, ou um tribunal em particular, podem ser corruptos, enquanto tribunais superiores e/ou a suprema corte não são, e vice-versa). Também estamos abertas a um nível mais detalhado de análise, que contemplaria variações dentro dessa instituição (por exemplo, diferentes níveis de corrupção em diferentes níveis de uma estrutura hierárquica)²⁶. Nesses cenários, há múltiplos níveis de corrupção em diferentes partes do sistema²⁷. O pressuposto de que a corrupção sistêmica pode variar em magnitude e, portanto, pode não estar presente em todos os órgãos estatais têm importantes implicações para a análise das instituições do sistema de justiça. Exploramos algumas dessas implicações na próxima subseção.

b. Multiplicidade institucional em sistemas anticorrupção

Embora a literatura sobre multiplicidade institucional use o conceito de forma bastante ampla (às vezes incluindo instituições informais), para os fins de nossa análise, focaremos na multiplicidade nos sistemas anticorrupção. Apesar das variações entre os países, os sistemas anticorrupção são invariavelmente caracterizados por uma série de instituições que desempenham principalmente três funções: (a) supervisão/monitoramento para identificar potenciais casos; (b) investigação de indícios e suspeitas; e (c) punição nos casos em que há evidências suficientes²⁸. As análises sobre o funcionamento dos sistemas anticorrupção consideram as interações complexas e o alto nível de interdependência entre suas partes constitutivas²⁹. Uma dimensão dessa interdependência é o fato de que a conclusão de cada etapa sequencial do processo de responsabilização (monitoramento, inves-

26 CADOT, Olivier. Corruption as a Gamble. *Journal of public economics*, v. 33, n. 2, p. 223-244, 1987; ANDVIG, Jens Chr; MOENE, Karl Ove. How corruption may corrupt. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 13, n. 1, p. 63-76, 1990.

27 BARDHAN, Pranab. *Op. cit.*

28 TAYLOR, Matthew M.; BURANELLI, Vinícius C. Ending up in pizza: accountability as a problem of institutional arrangement in Brazil. *Latin American Politics and Society*, v. 49, n. 1, p. 59-87, 2007.

29 Para uma visão geral da literatura, ver: PRADO, Mariana Mota; CORNELIUS, Eduardo. Institutional multiplicity and the fight against corruption: A research agenda for the Brazilian accountability network. *Revista Direito GV*, v. 16, n. 3, p. e1974, 2020.

tigação e sanção) depende em grande medida das etapas anteriores. Assim, sem supervisão, há pouca investigação, e sem investigação, há pouca punição efetiva. Timothy Power e Matthew Taylor argumentam que a interdependência também ocorre na direção oposta: se a punição for improvável, ela reduz os incentivos para uma supervisão e investigação efetivas³⁰.

Com base nas interações complexas entre monitoramento, investigação e punição, pode-se pensar em dois arranjos institucionais possíveis. O primeiro concentra essas três funções em uma única instituição; o segundo as separa, tendo uma instituição para cada função. O primeiro arranjo não depende de nenhuma outra instituição para investigar ou impor sanções, sem risco de gargalos, como em alguns sistemas de responsabilização administrativa. Em contraste, o segundo arranjo institucional tem interdependências institucionais (por exemplo, a punição depende da investigação); se uma das instituições falhar, isso impedirá que a próxima etapa se concretize, o que é típico dos sistemas de responsabilização criminal. Embora o primeiro arranjo não tenha interdependências institucionais, ele pode falhar. Por exemplo, se essa única instituição se vir dominada pela corrupção sistêmica, o sistema deixa de funcionar.

Adicionando uma camada de complexidade a esses sistemas, a ideia de multiplicidade institucional indica a existência de diferentes vias para realizar cada uma dessas funções. No primeiro arranjo descrito anteriormente, pode-se imaginar múltiplas instituições que desempenham simultaneamente as três funções (monitoramento, investigação e punição). Nesse caso, se uma dessas instituições fosse capturada ou falhasse, outras poderiam continuar operando. No segundo arranjo descrito anteriormente, a multiplicidade se refere a diferentes instituições que desempenham cada uma dessas funções. Por exemplo, existe mais de uma instituição que realiza monitoramento, investigações e/ou punições. Nesse contexto, se uma falhasse, outra poderia desempenhar a função e permitir que a responsabilização acontecesse.

30 POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. Introduction: accountability institutions and political corruption in Brazil. In: POWER, Timothy J.; TAYLOR, Matthew M. (org.). *Corruption and democracy in Brazil: the struggle for accountability*. Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2011. p. 1–28.