



**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**  
**CURSO DE GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**  
**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**  
**PROFESSORA: GRAZIELA DIAS TEIXEIRA**  
**ALUNO: GUILHERME OTAVIANO SOARES – 10/0089267**

**TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**BRASÍLIA, JULHO/ 2014**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA**

**Accountability na Ouvidoria do Tribunal de Contas da  
União**

**GUILHERME OTAVIANO SOARES**

**10/0089267**

**BRASÍLIA**

**2014**

## **AGRADECIMENTOS**

Agradeço primeiramente a Deus que me possibilitou ter força, alegria, paz, saúde e capacidade para trilhar essa jornada acadêmica, desde o início, além de ser o meu porto seguro. Agradeço aos meus pais, irmãos e familiares por me acompanharem nessa rotina diária e sempre me darem força e apoio e estarem comigo desde o início, acreditando em todo o meu potencial. Agradeço à minha namorada, Bianca Araújo Alves, que sempre esteve aturando meus problemas e preocupações estando ao meu lado nos bons e maus momentos, me ajudando a ter forças para continuar e não desistir, até mesmo quando a saúde não favorecia. Agradeço à minha orientadora, Professora Graziela Dias Teixeira, que com atenção e cuidado me auxiliou nesse passo importante da minha vida acadêmica. Agradeço aos meus amigos por serem meus e sempre estarem lá para mim. Agradeço ao senhor Henrique Ziller, pela disponibilidade e ajuda com dúvidas e questionamentos, além de passar grande conhecimento de caso.

## **RESUMO**

Este trabalho busca estudar a ouvidoria do Tribunal de Contas da União no sentido de se perceber os mecanismos de controle social, ou seja, a possibilidade de se ter accountability.

Palavras Chave: *Accountability, controle social, Tribunal de Contas da União, ouvidoria, representação.*

## **ABSTRACT**

This work studies the ombudsman of the Court of Audit in order to understand the mechanisms of social control, in other words, the possibility of having accountability.

**Key Words:** *Accountability, social control, Court of Audit, representation, ombudsman.*

## 1. INTRODUÇÃO

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 estabelece logo no seu art. 1º e no parágrafo único que o nosso país constitui-se em Estado Democrático de Direito e que todo “poder emana do povo, que o exerce por meios de representantes eleitos ou diretamente”, nos termos da própria Constituição. Já em seu art. 14º, a Constituição estabelece que a “soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos”. O voto é obrigatório para todos os cidadãos maiores de 18 anos (§ 1º, I), sendo facultativo para os analfabetos (§ 1º, “a”), para os maiores de setenta anos (§ 1º, “b”) e para os maiores de dezesseis e menores de dezoito anos (§ 1º, “b”). Porém, só terão condições de serem eleitos para eleições proporcionais ou majoritárias aqueles que, entre outras exigências, possuírem “filiação partidária” (§ 2º, V, art. 14). O que faz com que o Brasil seja uma democracia representativa partidária.

As formas de participação da população no jogo da política e nas atividades relacionadas à mesma, dentro de um Estado dito como democrático, são reflexos de episódios sociais e históricos que tenham acontecido com a referida sociedade, e esses reflexos são os responsáveis por ditar ou não o engajamento político da sociedade e a sua capacidade de mobilização.

Dentro da democracia a eleição é a principal forma de demonstração do poder de cada cidadão, é onde pelo voto, ele pode dar o poder e a representatividade a um escolhido, e por meio desse próprio voto, pode retirá-lo do poder (impedindo a sua reeleição).

Contudo, apenas o voto não é suficiente para uma participação eficaz da população no jogo político, principalmente sobre o controle da gestão pública e da atuação política. Assim, pode-se destacar a importância dos órgãos de controle, como por exemplo, o Tribunal de Contas da União e o Ministério Público da União.

A história dos órgãos de controle no Brasil remonta ao período em que o país era uma colônia de Portugal. Em 1680, houveram as criações das Juntas das Fazendas das Capitanias e a Junta da Fazenda do Rio de Janeiro, que possuíam a sua jurisdição ligadas à Portugal.

Em 1808, sobre o controle de D. João VI, durante a vinda da família real para o Brasil, tentando fugir das investidas de Napoleão Bonaparte na Europa, foi instalado o

Erário Régio e criado o Conselho da Fazenda, que tinha como atribuição principal acompanhar a execução da despesa pública.

Celso Fraga da Silva conta que “com a chegada da Corte portuguesa ao país, consolidou-se aqui uma Administração Pública forte, hierarquizada de forma difusa, complexa e fluída, na qual a lógica instaurada era a da apropriação do público pelo privado, configurando um espaço ambíguo e de difícil discernimento entre um e outro. O cargo público, por exemplo, era símbolo de status possibilitando benefícios e privilégios aos seus ocupantes. (SILVA, 2011. p. 139).”

Silva (2011, p. 139) fala que no período que vai do descobrimento até a revolução de 1930, na história da vida sociopolítica do Brasil, é possível verificar a existência de uma centralidade do Estado ao redor do qual foram sendo decididos os destinos econômicos, sociais e políticos do povo brasileiro.

Com a proclamação da independência do Brasil, em 1822, o Erário Régio foi transformado no Tesouro pela Constituição monárquica de 1824, prevendo-se, então, os primeiros orçamentos e balanços gerais.

A ideia de criação de um Tribunal de Contas apareceu, pela primeira vez no Brasil, em 23 de junho de 1826, com a iniciativa de Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e de José Inácio Borges, que apresentaram projeto de lei com esse intuito ao Senado do Império.

As discussões em torno da criação de um Tribunal de Contas durariam quase um século, e essas discussões foram polarizadas entre aqueles que defendiam a sua necessidade – para quem as contas públicas deviam ser examinadas por um órgão independente –, e aqueles que o combatiam, por acreditarem e entenderem que as contas públicas podiam e deveriam continuar sendo controladas por aqueles mesmos que as realizavam.

Somente com o fim do Império e as reformas político-administrativas da jovem República que surgia, tornaram realidade, finalmente, o Tribunal de Contas da União. Em 7 de novembro de 1890, por iniciativa do então Ministro da Fazenda, Rui Barbosa, o Decreto nº 966-A criou o Tribunal de Contas da União, que era orientado pelos princípios da autonomia, fiscalização, julgamento, vigilância e energia.

Existem no Brasil, cerca de trinta e três Tribunais de Contas estaduais e municipais, entretanto neste trabalho será abordada e trabalhada a situação envolvendo o Tribunal de Contas da União do âmbito nacional.

O Tribunal de Contas da União acompanhou o processo de desestatização e de regulação desde o início dos anos 90. Ao longo dos anos, o TCU tem investido na especialização de sua equipe técnica em assuntos regulatórios. Alguns dos trabalhos realizados nos últimos anos tratam da qualidade dos serviços de telefonia, as tarifas da energia elétrica e dos pedágios das rodovias federais, a concessão dos aeroportos, dos portos e das ferrovias e da exploração de petróleo e de gás natural. A questão de fiscalizar a atuação das agências reguladoras buscando melhorar a qualidade dos serviços públicos oferecidos à sociedade, também é um ponto de interesse, responsabilidade e trabalho do Tribunal de Contas da União atualmente.

Este trabalho busca estudar e analisar a ouvidoria do Tribunal de Contas da União no sentido de se perceber os mecanismos de controle social, ou seja, a possibilidade de se ter accountability.

Para a execução deste trabalho, foi utilizada como metodologia, a pesquisa bibliográfica relacionada ao tema, assim como uma entrevista realizada com o senhor Henrique Ziller, coordenador da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União em 2013, em 07 de maio de 2014, para fins dessa pesquisa.

## **2. O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E O CONTROLE**

O controle é algo extremamente importante para a administração pública e de pessoas jurídicas, principalmente quando esse controle envolve um interesse geral e o bem público, esse que deve ser sempre o alvo do trabalho da Administração Pública. Hely Meireles (2003, p. 562) apresenta o conceito de controle como sendo: “... a faculdade de vigilância, orientação e correção que um Poder, órgão ou autoridade exerce sobre a conduta funcional de outro”.

Paulo Sérgio Ferreira Melo (2011) fala que “O controle dos gastos precisa obedecer a um roteiro lógico: planejamento, orçamento, execução e controle. Os governantes devem utilizar ações para efetivo controle dos gastos públicos. Deve-se manter o controle da coisa pública, pois se tratam de recursos da sociedade, geridos por agentes públicos em prol da coletividade”.

O Tribunal de Contas da União é um órgão que exerce o controle das contas e dos gastos no Brasil, principalmente a questão do controle externo, segundo Meirelles (2003), é o que se realiza por órgão estranho à administração responsável pelo ato controlado.



A Constituição de 1891, a primeira republicana, ainda por influência de Rui Barbosa, institucionalizou definitivamente o Tribunal de Contas da União, inscrevendo-o no seu art. 89. O Tribunal veio a ser instalado em definitivo somente em 1893, no governo de Floriano Peixoto.

Em suas origens, de acordo com o histórico do Tribunal de Contas da União em seu website, o órgão tinha como competência a atuação de exame, de revisão e julgamento de todos os atos e operações relacionadas com as despesas e a receita da União, e atuava de acordo com o “Registro Prévio”.

O TCU conferia as competências das liquidações das contas da receita e da despesa e verificava as suas legalidades, para então fazer uma prestação de contas ao Congresso Nacional.

Com o decorrer dos anos o Tribunal sofreu mudanças em suas obrigações, por meio das novas Constituições Federais que surgiam. Por causa da Constituição de 1934, o Tribunal passou a ter a incumbência de acompanhar a execução orçamentária, registrar previamente as despesas e os contratos, julgar as contas dos responsáveis por bens e dinheiro públicos, assim como apresentar parecer prévio sobre as contas do Presidente da República para posterior encaminhamento à Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1937 foi a que menos alterou o andamento e a atuação do Tribunal, onde com exceção do parecer prévio sobre as contas presidenciais, todas as demais atribuições do Tribunal foram mantidas.

A nova carta máxima da República de 1946 acrescentou um novo encargo às obrigações do TCU, que era de julgar a legalidade das concessões de aposentadorias, reformas e pensões.

Já com a Constituição de 1967, ratificada pela Emenda Constitucional nº 1, de 1969, retirou do Tribunal de Contas da União o exame e o julgamento prévio dos atos e dos contratos que poderiam vir a gerar despesas, sem prejuízo da competência para apontar falhas e irregularidades que, se não sanadas, seriam, então, objeto de representação ao Congresso Nacional. Foi retirado das competências do TCU, também, a possibilidade de exercer julgamento da legalidade de concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ficando a cargo do Tribunal, tão-somente, a apreciação da legalidade para fins de registro.

Ocorreu nesse período uma total reformulação do processo de fiscalização financeiro e orçamentário, fazendo com que se incluísse nas obrigações do Tribunal a incumbência do exercício de auditoria financeira e orçamentária sobre as contas das

unidades dos três poderes da União, instituindo, a partir desse momento, os sistemas de controle externo, a cargo do Congresso Nacional, com auxílio do Tribunal de Contas, e de controle interno, este exercido pelo Poder Executivo e destinado a criar condições para um controle externo eficaz.

A Constituição atual, estabelecida em 1988, ao tratar do Tribunal de Contas da União fez com que ele tivesse a sua jurisdição e competência aumentadas de forma significativa e substancial. O TCU passou a ter poderes para exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, à legitimidade e à economicidade e a fiscalização da aplicação das subvenções e da renúncia de receitas, passando a auxiliar o Congresso Nacional no exercício do controle externo.

A partir dessas alterações e das atribuições que foram colocadas para o Tribunal de Contas da União, qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária tem o dever de prestar contas ao TCU para fiscalização e controle.

De acordo com o estatuto do TCU, o tribunal tem como o seu trabalho fiscalizar a aplicação dos recursos públicos federais, mesmo aqueles que, por meio de repasses ou convênios, acabem sendo encaminhados diretamente às Unidades da Federação.

O Tribunal tem também como outras atribuições: Apreciar as contas anuais do presidente da República; Julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos; Realizar inspeções e auditorias por iniciativa própria ou por solicitação do Congresso Nacional; Fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais; Prestar informações ao Congresso Nacional sobre fiscalizações realizadas; Aplicar sanções e determinar a correção de ilegalidades e irregularidades em atos e contratos; Sustar, se não atendido, a execução de ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal; Emitir pronunciamento conclusivo, por solicitação da Comissão Mista Permanente de Senadores e Deputados, sobre despesas realizadas sem autorização; Apurar denúncias apresentadas por qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato sobre irregularidades ou ilegalidades na aplicação de recursos federais; Fixar os coeficientes dos fundos de participação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios e fiscalizar a entrega dos recursos aos governos estaduais e às prefeituras municipais. Nota-se que o

trabalho do Tribunal é extenso e engloba uma área grande de fiscalização, controle e representação.

Paulo Melo explica que “o Tribunal de Contas não exerce uma função jurisdicional em relação às contas do Presidente (âmbito federal). Ele não julga pessoas, julga contas, e o efeito de suas decisões não fazem coisa julgada, pois são de cunho administrativo. O Tribunal de Contas é um órgão auxiliar do Legislativo, emitindo um parecer técnico a respeito das contas a ele apresentadas.” (MELO, 2011).

Além das atribuições previstas pela Constituição Federal, existem várias outras que acabam sendo conferidas ao Tribunal por meio de leis específicas. Dentre elas é de relevância que se destaque, as atribuições conferidas ao Tribunal pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, anualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias. Dessa maneira o TCU acaba por abraçar novas responsabilidades e fiscalizações mais dinâmicas.

O Congresso Nacional ainda pode editar decretos legislativos que possuam demandas específicas de fiscalização pelo Tribunal, esses decretos, nas suas ordinariiedades, acabam por serem voltados para a fiscalização de obras custeadas com recursos públicos federais.

Nos casos em que ocorrem contratos, cabe ao Congresso Nacional a sustação do ato, que solicitará ao Poder Executivo as medidas cabíveis. Se o Congresso Nacional ou o Poder Executivo, no prazo de noventa dias não adotarem nenhuma providência o Tribunal de Contas da União decidirá a respeito da matéria.

Resumindo as funções básicas do Tribunal de Contas da União, podemos agrupá-las da seguinte forma: fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, normativa e de ouvidoria, além ainda de algumas de suas atuações assumirem o caráter educativo.

A função consultiva é efetuada mediante a produção de pareceres prévios e singulares, que possuem um caráter essencialmente técnico, e tratam das contas prestadas, anualmente, pelos chefes dos poderes Executivo, Legislativo e Judiciário e pelo chefe do Ministério Público da União, a fim de subsidiar o julgamento a cargo do Congresso Nacional. Inclui também o exame, sempre em tese, de consultas realizadas por autoridades legitimadas para formulá-las, a respeito de dúvidas na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes às matérias de competência do Tribunal.

A função informativa é exercida quando da prestação de informações solicitadas pelo Congresso Nacional, pelas suas Casas ou por qualquer das respectivas Comissões, a respeito da fiscalização exercida pelo Tribunal ou acerca dos resultados de inspeções e auditorias realizadas pelo Tribunal. Dentro da função informativa ainda podemos ver a representação ao poder competente a respeito de irregularidades ou abusos apurados, assim como o encaminhamento ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, de relatório das atividades do Tribunal.

A função judicante ocorre quando o Tribunal de Contas da União julga as contas dos administradores públicos e demais responsáveis por dinheiros, fundos, notas, bens, propriedades e valores públicos da administração direta e indireta, incluindo as fundações e as sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Federal, bem como as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário.

A função sancionadora ocorre por meio da aplicação aos responsáveis das sanções previstas na Lei Orgânica do Tribunal (Lei nº 8.443/92), em caso de irregularidade de despesa ou de ilegalidade de contas e gastos. Ao se perceber uma incompatibilidade de gestão de qualquer órgão ou entidade pública, o Tribunal fixa prazo para que seja cumprida a lei. No caso de ato administrativo, quando não atendido, o Tribunal determina a sustação do ato impugnado. Nesses casos, o TCU exerce função corretiva.

A função normativa provém do poder regulamentar conferido ao Tribunal pela sua Lei Orgânica, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, de execução obrigatória sob pena de responsabilização do infrator, acerca de matérias de sua competência e a respeito da organização dos processos que lhe devam ser submetidos.

A função fiscalizadora compreende a realização de auditorias e inspeções, por iniciativa própria, por solicitação do Congresso Nacional ou para apuração de denúncias, em órgãos e entidades federais, em programas de governo, bem como a apreciação da legalidade dos atos de concessão de aposentadorias, reformas, pensões e admissão de pessoal no serviço público federal e a fiscalização de renúncias de receitas e de atos e contratos administrativos em geral.

A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor.

O Tribunal pode possuir também a função educativa, e ela ocorre quando o TCU orienta, auxilia, aconselha e informa sobre procedimentos e melhores práticas de gestão, mediante publicações e realização de seminários, reuniões e encontros de caráter educacional.

De acordo com informações obtidas perante o próprio TCU, o Tribunal pode atuar na fiscalização por meio de cinco instrumentos: Levantamento de informação; Auditoria; Inspeção; Acompanhamento; e Monitoramento.

Dentre uma das obrigações que o TCU possui existe a necessidade de apresentar ao Congresso Nacional, trimestral e anualmente, um relatório contendo as atividades exercidas pelo Tribunal naquele determinado período. Ou seja, o Tribunal não somente cobra contas, ele também presta contas dele próprio.

O Tribunal de Contas da União é um órgão colegiado, o qual é composto por nove Ministros. Seis dos Ministros são indicados pelo Congresso Nacional, um pelo presidente da República e dois, escolhidos entre auditores e membros do Ministério Público que funciona e trabalha junto ao Tribunal. Suas deliberações são tomadas, em regra, pelo Plenário, que é a sua instância máxima, ou, em determinadas situações, por uma das duas Câmaras. O Tribunal de Contas da União é considerado também um tribunal administrativo. A sua competência administrativa-judiciante está prevista no artigo 71 da Constituição Brasileira:

“Art 71 - A fiscalização financeira e orçamentária da União será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, e dos sistemas de controle interno do Poder Executivo, instituídos por lei.

§ 1º -O controle externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas e compreenderá a apreciação das contas do Presidente da República, o desempenho das funções de auditoria financeira e orçamentária, e o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos.

§ 2º - O Tribunal de Contas dará parecer prévio, em sessenta dias, sobre as contas que o Presidente da República prestar anualmente. Não sendo estas enviadas dentro do prazo, o fato será comunicado ao Congresso Nacional, para os fins de direito, devendo o Tribunal, em qualquer caso, apresentar minucioso relatório do exercício financeiro encerrado.

§ 3º - A auditoria financeira e orçamentária será exercida sobre as contas das unidades administrativas dos três Poderes da União, que, para esse fim, deverão remeter

demonstrações contábeis ao Tribunal de Contas, a quem caberá realizar as inspeções que considerar necessárias.

§ 4º - O julgamento da regularidade das contas dos administradores e demais responsáveis será baseado em levantamentos contábeis, certificados de auditoria e pronunciamentos das autoridades administrativas, sem prejuízo das inspeções referidas no parágrafo anterior.

§ 5º - As normas de fiscalização financeira e orçamentária estabelecidas nesta seção aplicam-se às autarquias.” (BRASIL. 1988).

O artigo seguinte, o de número 72, da Constituição Federal estabelece que o Tribunal deve se pronunciar conclusivamente sobre indícios de despesas não autorizadas, em razão de solicitação de Comissão Mista de Senadores e Deputados. Entendendo-as irregulares, proporá ao Congresso Nacional que sejam sustados.

A Constituição de 88 fez com que o Tribunal passasse a atuar de forma mais conjunta ao Congresso Nacional, dessa maneira, acabamos por perceber que o Tribunal de Contas da União trabalha de maneira mais próxima ao Poder Legislativo, e não junto do Poder Judiciário, como o seu nome de “tribunal” remete. Entretanto, Odete Medauar explica sobre a maneira de trabalho do Tribunal de Contas da União, que:

“[...] a Constituição Federal, em artigo algum utiliza a expressão ‘órgão auxiliar’; dispõe que o Controle Externo do Congresso Nacional será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas; a sua função, portanto, é de exercer o controle financeiro e orçamentário da Administração em auxílio ao poder responsável, em última instância, por essa fiscalização. [...]” (MEDAUAR, 1993, p. 141).

Odete Medauar, em outro texto, também explica o porquê do Tribunal de Contas da União não estar subjugado a qualquer outro poder dizendo que é “[...] impossível considerá-lo subordinado ou inserido na estrutura do Legislativo. Se a sua função é atuar em auxílio ao Legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas constitucionais, é a de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes” (MEDAUAR, 2003, p.421).

Paulo Melo complementa conceituando que o Tribunal de Contas da União se configura como uma instituição estatal independente: “A função do Tribunal de Contas é de atuar em auxílio ao legislativo, sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição é a de órgão independente, sem vínculo com a estrutura de qualquer dos três poderes. No meu entendimento, por conseguinte, o Tribunal de Contas se configura como instituição estatal independente.” (MELO, 2011).

Dessa maneira percebemos que o TCU por exercer o controle técnico sobre os três poderes (Legislativo, Executivo e Judiciário), não pertence a nenhum deles. Caso contrário, a idoneidade do controle restaria maculada. Não há como controlar se há submissão. Logo o certo é considerarmos o Tribunal de Contas da União como um órgão autônomo mesmo que ocorra o trabalho dele próximo ao Poder Legislativo na maioria dos casos. “O Tribunal de Contas é órgão auxiliar dos Poderes do Estado, não sendo ele próprio, portanto, um quarto Poder como entende certa doutrina.” (MELO, 2011). Para reafirmar essa posição de autonomia do Tribunal de Contas da União, podemos utilizar um trecho escrito por Lucas Borges de Carvalho, em que diz: "as Cortes de Contas são órgãos autônomos e independentes. Vale dizer, não integram nenhum dos três Poderes, nem muito menos subalternos ou auxiliares ao Poder Legislativo" (CARVALHO, 2003, p. 193).

O Tribunal de Contas da União é também um órgão que auxilia o combate à corrupção nos órgãos públicos. Essa importância é percebida inclusive por membros do poder legislativo e dos outros poderes. O Senador da República, Álvaro Dias (PSDB-PR, 2013), em um de seus discursos na Casa contra a corrupção fala que o TCU é um elemento importante no combate a esse problema da política nacional.

“O que seria do Brasil sem o Tribunal de Contas da União, sem essa fiscalização competente, evidentemente limitada em função da escassez de instrumentos, inclusive com o quadro de pessoal reduzido, que tem contribuído extraordinariamente para inibir o processo de corrupção na administração pública brasileira?” (Senador Álvaro Dias, PSDB-PR, em discurso feito em 11 de novembro de 2013).

É importante que exista essa correlação entre os poderes e o Tribunal de Contas da União, pois dessa maneira o Tribunal consegue trabalhar de maneira mais eficaz, e acaba sendo um elemento importante na representatividade da população e na fiscalização do bem público. Vale ressaltar também que não existe uma “instância superior” ao Tribunal de Contas da União, este é uma instância máxima, e quanto a decisões dele não são cabíveis recursos. Porém, como Melo conclui, “São as decisões dos Tribunais de Contas apenas imutáveis administrativamente, mas nunca judicialmente” (MELO, 2011), o que significa que somente as decisões feitas pelo Poder Judiciário é que podem ter uma força e possibilidade de formar a coisa definitivamente julgada.

Uma lei de grande auxílio para o trabalho do Tribunal de Contas da União, e principalmente por parte do controle da população é a lei de Responsabilidade Fiscal. A

Lei de Responsabilidade Fiscal acaba por obrigando a existência da participação popular no processo de elaboração dos orçamentos. Antigamente essa era uma atividade e prática de alguns gestores que atuavam em busca da legitimação e das confirmações do processo de decisão político-administrativa.

Dentro da lei de responsabilidade fiscal é dito e esclarecido que a transparência deve ser um dos seus pilares, não sendo feita apenas para a divulgação de informações e valores, mas também pela disponibilização de informações que possam ser compreendidas, analisadas e até mesmo questionadas futuramente pelo cidadão comum da sociedade. É necessário também que exista uma aceitação e uma semelhança entre a linguagem adotada para informar pelos órgãos com a linguagem habitual daquele que irá receber a informação; se isso não ocorrer, pode ser considerado como algo impossível o exercício do controle por parte da sociedade civil e seus membros.

### **3. ACCOUNTABILITY**

O termo *accountability* é um termo provindo do inglês e que ainda após muito tempo de estudo não possuiu uma tradução específica para o Português, inclusive resultando no trabalho de Ana Maria Campos (1990), e sendo taxado por Pinho e Sacramento (2009) como um conceito que está “em construção, assim como o de nação” (PINHO & SACRAMENTO, 2009. p. 1365). O seu significado dentro da política poderia ser considerado como semelhante ao de boa execução da representação daqueles que elegeram o político, e prestação de contas aos mesmos por parte do agente político.

Ana Maria Campos conheceu o termo em 1975, enquanto estudava nos Estados Unidos, principalmente a obra de Frederich Mosher (*Democracy and the public service*) publicada em 1968. Nesse mesmo período o Brasil passava pelos momentos mais pesados da Ditadura Militar, tornando-se assim um local no qual um conceito como o de *accountability* não poderia se estabelecer, e onde podemos dizer também, que não era nem ao menos a prioridade maior do momento, a qual era lutar contra o regime opressor do Estado. A publicação de Ana Maria Campos, em 1990, ocorreu em um momento onde o Brasil já havia passado pela abertura política e democráticos, porém, ainda era um termo muito teórico e pouco prático para a realidade nacional daquele momento, e o seu trabalho foi pioneiro, não somente por usar o conceito de *Accountability*, mas também por relacionar o mesmo com a democracia. Campos (1990) disse que quanto



maior fosse o estágio democrático do país, maior seria o seu interesse pela Accountability.

A reabertura política e democrática do país trouxe à tona uma nova constituição, que fora elaborada com o intuito de consolidar a democracia, fazer com que a administração pública fosse mais eficiente e mais controlável, fazendo com que o povo se tornasse um elemento com mais relevância no cenário político do país.

A Accountability a partir dos dicionários do inglês para o português envolve em seu conceito o termo responsabilidade (objetiva e subjetiva), controle, transparência, obrigação da prestação de contas, justificativas para as ações tomadas ou não, representação e a premiação ou castigo. Nos primeiros estudos acadêmicos que foram produzidos no país, a palavra foi traduzida como responsabilização. Uma possível tradução para Accountability é apresentada por Pinho e Sacramento: “De acordo com o descrito no dicionário Oxford advanced learner’s dictionary (OXFORD, 2005:10): “Accountable: responsible for your decisions or actions and expected to explain them when you are asked: Politicians are ultimately accountable to the voters”. “(PINHO & SACRAMENTO, 2009 p. 1347).

Celso Fraga Silva conceitua Accountability como: “O conceito de accountability refere-se à existência de formas de atribuição de responsabilidade por ações realizadas e sua respectiva prestação de contas. O conceito vincula a obrigação de agentes públicos permitirem ao público conhecerem suas ações e por meio disto atribuir responsabilidades e resultados as ações produzidas. Portanto o accountability envolve um mecanismo de controle, punições e recompensas. Uma das metas da reforma dos anos 90 foi tornar os gestores públicos mais “accountables”. Um dos desafios atuais é ampliar e aprimorar os instrumentos de accountability.” (SILVA, 2011, p. 143).

Silva fala também que “a responsabilização por meio de controle clássico se baseia na observância as regras procedimentais do direito administrativo. Neste âmbito o controle é exercido pelo judiciário, tribunais de contas e controladoria geral da união (SILVA, 2011, p. 143).

José Antonio Gomes de Pinho e Ana Rita Silva Sacramento (2009) são dois autores que tratam bem da questão do significado e de uma possível tradução para o português do termo Accountability em seus trabalhos, inclusive estudando o trabalho de Ana Maria Campos (1990).

Pinho e Sacramento (2009) dizem que podemos perceber nos trabalhos acadêmicos é que ocorrem “traduções” diferentes para Accountability, mesmo tendo termos parecidos ou próximos (PINHO & SACRAMENTO, 2009, p. 1346).

A ideia de Accountability que Pinho e Sacramento apresentam é a de responsabilização “atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO & SACRAMENTO, 2009, p. 1347). Os autores dizem também que “não existe um termo único em português que defina a palavra 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 dessa diretiva.” (PINHO & SACRAMENTO, 2009, p. 1348).

Pinho e Sacramento dizem que a “accountability nasce com a assunção por uma pessoa da responsabilidade delegada por outra, da qual se exige a prestação de contas, sendo que a análise dessas contas pode levar à responsabilização.” (2009, p.1350). Os autores utilizam também um estudo do Centro Latino-Americano de Administração para o Desenvolvimento (CLAD, 2006) onde diz que a accountability dependeria de dois fatores, o desenvolvimento da capacidade dos cidadãos de agir na escolha das metas e dos objetivos coletivos de sua sociedade, principalmente, devido ao fato de se a população não souber o que lhe interessa, e se ela estiver indiferente às políticas, gastos e atos, ela acaba por inviabilizar a accountability. Outro ponto indicado pelo CLAD que Pinho e Sacramento mencionam é a necessidade de construção de mecanismos institucionais que garantam o controle público das ações dos governantes ao longo de todo o seu mandato. O Tribunal de Contas da União é um desses mecanismos criados para dar essa garantia para a população.

Sobre o interesse da população e o conhecimento dela sobre os assuntos governamentais, podemos acrescentar a opinião de Celso Fraga da Silva, ele diz que existe uma forte dificuldade da participação social dos cidadãos nas decisões do governo. Segundo Silva, isso ocorre devido a uma grande diferença de conhecimento de assunto entre o governo e a população, ou seja, observamos aqui os pontos que o CLAD já havia mencionado, existe uma necessidade da busca da população pelas informações, mas existe também uma disparidade de informações entre o Estado e a sua população. Silva complementa sobre esse assunto dizendo sobre uma ditadura da técnica (o controle da disparidade de informações entre Estado e população), afirmando que: “Esta

ditadura da técnica e a falta de interesse dos órgãos reguladores traduzirem os assuntos de modo que a população consiga entender e participar das decisões regulatórias produz um hiato entre cidadãos e órgãos reguladores (SILVA, 2011, p. 148).

Outro autor de extrema importância para o tema da accountability é Guilherme O'Donnell (1998) o qual cunhou um modelo que segmenta e separa o accountability em duas dimensões: vertical e horizontal. A primeira refere-se aos mecanismos disponíveis aos cidadãos para controlar as ações dos governantes e agentes públicos. Já o accountability horizontal, que O'Donnell trata, reporta-se aos tipos de controle exercidos por outras organizações no aparato do Estado, tais como tribunais de contas, e outros mecanismos de contrapesos. Em outras palavras, a Accountability vertical pressupõe uma ação entre membros desiguais, que seria uma ação entre cidadãos e representantes (onde há uma hierarquia entre ambos). Já a accountability horizontal seria a relação entre iguais, tratado como checks and balances entre os poderes constituídos (onde não há uma clara hierarquia entre ambos).

Przeworski (1998, p.61) diz que os governos são accountable se os cidadãos têm como saber se aqueles estão ou não estão atuando na defesa dos interesses públicos e podem lhes aplicar as sanções apropriadas, de tal modo que os políticos que atuarem a favor dos interesses dos cidadãos sejam reeleitos e os que não o tenham feito percam as eleições.

A representação não existe somente para os cargos eletivos, ou os que a população possui influência na escolha dos representantes. O Tribunal de Contas da União é um exemplo disso, é um órgão representativo, mas que não se constitui como um órgão onde a população escolhe os membros, entretanto isso não exclui o caráter representativo da instituição. Sartori explica o porquê que isso acontece da seguinte maneira: “O sentido de sermos representados não é dado aqui pelo fato de eu ter contribuído ou não, com meu voto, para a formação daquele órgão; mas sim, pela presença ou não, naquele órgão, de alguém que saiba compenetrar-se de nosso caso, que fale a mesma linguagem, que sintonize conosco. Um órgão não nos representa simplesmente porque o elegemos; ele nos representa quanto e porquê encontramos nele, um como nós. E nos importa mais esse resultado do que o processo.” (SARTORI, 1987, p. 120).

#### **4. A IMPORTÂNCIA DAS OUVIDORIAS**

A ouvidoria é o órgão responsável por receber, de maneira simplificada, manifestações. Elas podem surgir como reclamações, denúncias, elogios, críticas e sugestões dos cidadãos, instituições, entidades, agentes públicos (Servidores e políticos), quanto aos serviços e atendimentos fornecidos e prestados por determinado órgão ou setor.

O ouvidor e a sua função datam do período do Brasil-colônia, onde ele era designado pela coroa portuguesa para agir de maneira semelhante aos corregedores ou aos juízes. Já a definição do ouvidor pelo dicionário Michaelis é: “funcionário designado para receber e investigar reclamações dos cidadãos contra órgãos governamentais ou empresas”. O ouvidor também atua com características diferentes dos tempos da colônia, exercendo hoje uma intransigente defesa da qualidade dos serviços, dos direitos humanos e da cidadania.

Podemos entender que a existência de uma ouvidoria demonstra o fato de que o órgão ou a empresa se preocupa com a melhoria de seus serviços, e reconhece a necessidade de uma opinião externa, além de reconhecer que o órgão por si só não é capaz de resolver todos os seus problemas.

A ouvidoria trabalha de uma maneira que facilita a administração, gerenciando de maneira dinâmica e evitando riscos e perdas, graças ao feedback que lhe é proporcionado por aqueles que a utilizam. A ouvidoria possibilita também a articulação entre o controle interno e o controle social.

Fato é que a ouvidoria cria um canal de comunicação confiável, pois o ouvidor é alguém que trabalha para o povo, e não para a agência, e isso é importante de se lembrar. Essa confiança e a cooperação fazem com que o controle social, o controle da sociedade sobre o Estado, seja um elemento de fixação da democracia, principalmente para o Brasil e sua democracia tão jovem. A ouvidoria é o canal por onde a sociedade expressa a sua opinião e necessidades, além de participar de maneira direta, gerando o controle social, se tornando um importante elemento de participação cidadã.

O controle social com a accountability, trabalhando e exercidos em conjunto, atuam de uma maneira que pode aumentar e melhorar a governabilidade, mas o principal, é o aumento da confiança que a sociedade passa a ter sobre a atuação do Estado e de seus agentes.

Em empresas privadas a ouvidoria também pode existir, atuando como um elemento de feedback, tanto de dentro para dentro (onde os próprios funcionários falam sobre a empresa e dão sugestões), assim como de fora para dentro (onde os clientes da

empresa é quem dão os pareceres sobre a mesma). A ouvidoria em empresas privadas serve de certo modo, para permitir que o trabalhador fale de problemas que interferem em sua felicidade corporativa.

Recentemente, com a edição do código de defesa do consumidor, lei 8078 de 11 de setembro de 1990, a iniciativa privada passou a se preocupar mais com a satisfação e a opinião de seus clientes, com a eficiência de seus serviços e com a qualidade de seus produtos, instituindo a figura das suas ouvidorias e SACs, passando a atuar em departamentos de atendimento a clientes e pessoal interno.

Segundo Henrique Ziller, em entrevista para o autor deste trabalho, coordenador da Ouvidoria do Tribunal de Contas da União em 2013, o cargo de ouvidor deveria ser um cargo indispensável para a vida política e social.

Para Ziller, “as Ouvidorias e os ouvidores deveriam ser valorizados, a partir da ideia de que o cidadão deve ser não só o beneficiário das ações dos órgãos públicos, como é também aquele que delega essa função aos agentes públicos. Todo serviço público é prestado em nome do cidadão e para o cidadão. Dentro dessa visão, a função de Ouvidoria deveria sempre estar vinculada ao mais alto escalão de cada órgão, ou seja, à presidência, sendo ouvida em todos os assuntos relevantes que, de forma ou outra, afetam o cidadão, tanto na perspectiva de beneficiário como de quem delega a função”.

## **5. A OUVIDORIA DO TCU E O CONTROLE SOCIAL (ACCOUNTABILITY)**

Peruzzotti (2006) trabalha tendo o conceito de controle social sendo a junção de um conjunto diverso de iniciativas apresentadas por Organizações Não Governamentais, movimentos populares, entidades de proteção a minorias, associações civis, ou a mídia independente, desde que estejam guiados por uma preocupação comum em melhorar a transparência e a accountability da ação governamental. A atuação desses grupos funciona como um supervisor dos comportamentos de funcionários e agentes públicos, e auxilia na denúncia e exposição de casos que violem a lei, exercendo pressão sobre as agências de controle correspondentes.

A Ouvidoria do Tribunal de Contas da União foi instituída pela Resolução nº 169/2004, regulamentada pela Portaria nº 121/2005 e não há unidades descentralizadas da Ouvidoria nos Estados.

Dentro das funções e atribuições da Ouvidoria do TCU, está a realização de triagem das manifestações e encaminhá-las às unidades competentes do Tribunal de Contas, para averiguação e eventuais providências, fazendo com que essa possibilidade de manifestação seja mais eficaz, e que possa receber uma resposta de maneira mais rápida.

Após o contato com a ouvidoria o cidadão recebe um número de registro da manifestação para acompanhamento, possibilitando que lhe sejam prestadas informações quanto às ações e as tramitações ocorridas, bem como sobre a deliberação de mérito do Tribunal de Contas da União. É importante notar que não existem manifestações mais importantes do que outras, não existe a discriminação entre os autores delas, fazendo com que, dessa maneira, todas as manifestações recebam idêntico tratamento.

Todas as informações que são produzidas pela Ouvidoria, com base nas manifestações produzida e provenientes da sociedade civil, sobre indícios de ilegalidades ou irregularidades na atuação de autoridade ou de servidor do Tribunal ou de agente público jurisdicionado ao TCU, são encaminhadas para as unidades técnicas competentes, para que ocorra um exame preliminar da matéria. Cabe ressaltar, contudo, que a própria Ouvidoria responde a grande parte das demandas recebidas (pedidos de informações, sugestões, reclamações, etc.), repassando-as às unidades técnicas somente quando necessário. Isso faz com que a ouvidoria seja um elemento de participação da sociedade civil no combate à corrupção, seja ela no TCU ou em outros órgãos da administração pública.

Caso sejam realmente constatados os indícios de ilegalidade ou irregularidade, assim como outros problemas, a unidade técnica competente e sua respectiva área, deverá submeter o ocorrido ao relator como representação, nos termos do art. 237, VI, do Regimento Interno do TCU. Porém se não forem encontrados os indícios de ilegalidade ou irregularidade, conforme denunciado, a unidade técnica competente submeterá ao relator com proposta de arquivamento, de acordo com o previsto no parágrafo único do art. 237 do Regimento Interno.

A título de orientação técnica, sem qualquer conteúdo normativo e sem que se constitua pré-julgamento de caso concreto, a Ouvidoria pode oferecer a opinião pessoal de seus servidores para ajudar a dirimir dúvidas em consultas e/ou orientações.

Nota-se que a atuação da ouvidoria ocorre de maneira eficaz e produtiva, principalmente na questão de filtrar e investigar a veracidade das denúncias que chegam

até ela, para que não se crie desnecessariamente uma “caça às bruxas” ou que denúncias infundadas sejam feitas..

De acordo com Henrique Ziller, coordenador da ouvidoria do TCU em 2013, “a Ouvidoria é um instrumento de controle social, por excelência, pois ela defende o interesse do cidadão dentro do órgão, ou é isso que deveria fazer. Particularmente desde a entrada em vigor da Lei de Acesso à Informação, o cidadão passou a ter o direito de receber informações públicas, sendo que o sigilo das informações foi definido como exceção. Alguns órgãos deixam o atendimento aos pedidos feitos com fundamento nesta Lei para suas Ouvidorias, razão pela qual elas ganham ainda mais relevância. No âmbito do Estado brasileiro há hoje um forte movimento de implantação e fortalecimento das Ouvidorias, o que favorece em muito o exercício do controle social, pois dá poderes ao cidadão”.

Segundo Ziller, “para o controle social a Ouvidoria é indispensável, particularmente quando é ela a responsável por atender os pedidos de acesso à informação, feitos com base na Lei de Acesso à Informação. A Ouvidoria é a mediadora dos interesses do cidadão dentro do órgão”.

Uma das funções que se pode atribuir ao Tribunal de Contas da União é a atuação como órgão que exerce a fiscalização e a representação da população perante o estudo das contas e dos contratos que os órgãos públicos fecham e que possam estar com quaisquer problemas. Ou seja, o TCU atua contra um dos maiores inimigos da população brasileira, a corrupção, e o principal elemento a trabalhar para essas funções é a ouvidoria do tribunal.

A Ouvidoria do TCU tem como a sua principal responsabilidade, receber sugestões de aprimoramento, críticas, reclamações ou informações a respeito dos serviços prestados pelo TCU, e, também, a respeito da atuação de agentes públicos que administram recursos públicos federais. Além disso, também é função da Ouvidoria, e seu dever, receber e catalogar informações referentes a indícios de irregularidades na utilização desses recursos. A existência da Lei de Acesso à Informação auxilia a fiscalização por parte da sociedade civil, possibilitando que ela tenha a acesso a dados e outras informações, para poder se embasar e utilizar de maneira mais eficaz a ouvidoria do órgão.

A Lei nº 12.527, Lei de Acesso à Informação, sancionada pela Presidenta da República. Dilma Rousseff em 18 de novembro de 2011, tem o propósito de regulamentar o direito constitucional de acesso dos cidadãos às informações públicas e

seus dispositivos são aplicáveis aos três Poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

A Lei de Acesso à Informação obriga órgãos públicos a prestarem informações sobre suas atividades a qualquer cidadão interessado. A iniciativa do projeto foi do poder Executivo e vale para todo o serviço público do Brasil. Para a LAI, os órgãos e as entidades do Poder Executivo federal têm de "assegurar o direito de acesso à informação, proporcionado mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão".

A lei determina que os órgãos públicos criem centros de atendimento dentro de cada órgão chamados de SICs (Serviços de Informação ao Cidadão). Esses centros precisarão ter estrutura para atender e orientar o público quanto ao acesso a informações de interesse coletivo como, por exemplo, tramitação de documentos, processos de licitações e gastos públicos.

A Lei de Acesso à Informação também estabelece que os órgãos públicos divulguem na internet, em linguagem clara e de fácil acesso para todos, dados sobre a administração pública e suas contas. Devem constar, no mínimo, registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público.

Também está previsto pela lei que devem ser publicados registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros e informações sobre licitações, inclusive os editais e resultados.

A lei exige ainda que fiquem expostos na internet dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras do governo, além de respostas a perguntas mais frequentes da sociedade. As informações devem ser mantidas sempre atualizadas. Apenas os municípios com menos de 10 mil habitantes estão desobrigados a apresentar em um site na internet os dados sobre as operações municipais. No entanto, os órgãos desses pequenos municípios são obrigados a prestar informações sempre que solicitadas.

O Tribunal de Contas da União é um órgão público dotado de autonomia administrativa, financeira e orçamentária e vem se consolidando como um dos grandes instrumentos de combate à corrupção no Brasil, juntamente com a atuação do Ministério Público da União.

Existe a necessidade de agir com transparência por parte dos órgãos públicos, isso é prestar contas aos representados sobre as atitudes, sobre os gastos, sobre as



viagens que são feitas. Carlos Eduardo Faraco Braga (2007, p.99) diz que esse dever (de atuar com transparência) juntamente com a participação da sociedade nos momentos decisórios das políticas públicas, possibilita um controle mais eficaz das atuações e atitudes do governo e dos representantes. Para Braga essa é a ideia da transparência na ação governamental, a responsabilização dos agentes políticos e públicos.

Essa transparência possibilita com que o TCU consiga investigar atitudes que possam prejudicar a população, principalmente em benefício dos que estão no controle da máquina política. Sem um Tribunal de Contas não se tornaria necessária a prestação de contas por parte dos representantes, o que faria com que esses conseguissem se distanciar das cobranças da população e de seus anseios por melhorias.

A transparência é o elemento que mais incorpora os princípios de accountability, porém, como Braga afirma: “A transparência não foi erigida, textualmente, a princípio constitucional, mas está intrinsecamente ligada aos princípios constitucionais da publicidade, da moralidade e da eficiência. E mais, está esculpida na própria noção de Estado Democrático de Direito (...). A transparência se relaciona com a moralidade administrativa no sentido de que o agir transparente, a ação transparente, deve mostrar a conduta moralmente correta do agente público” (BRAGA, 2007, p.99-100). O TCU aparece como um garantidor dessa transparência e da vigilância das atitudes e da conduta do agente público.

Schedler (apud, 1999) diz que três questões são identificadas como necessárias para sua eficácia: informação, justificação e punição. Nessa concepção, as duas primeiras questões — informação e justificação — remetem-nos ao que o autor denomina de answerability, isto é, a obrigação dos detentores de mandatos públicos informarem, explicarem e responderem pelos seus atos. A última — punição — diz respeito à capacidade de enforcement, ou seja, a capacidade das agências de impor sanções e perda de poder para aqueles que violarem os deveres públicos.

Vale enfatizar mais uma vez sobre a função de fiscalização que é exercida pelo Tribunal de Contas da União. A fiscalização é a forma de atuação pela qual são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Esse processo consiste, basicamente, em capturar dados e informações, analisar, produzir um diagnóstico e formar um juízo de valor. O accountability é um instrumento eficiente para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos.

“Os Tribunais de Contas, no ordenamento jurídico nacional, são instrumentos de cidadania indispensável ao bom funcionamento do regime democrático. São órgãos independentes, autônomos, constituídos pela Magna Carta, sem vinculação de subordinação com os poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, prestando auxílio operacional ao Poder Legislativo.” (MELO, 2011).

Além disso o artigo 74 da Constituição Federal deixa claro que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

O'Donnell (1998) destaca em seus estudos que ainda que os mecanismos existentes de accountability estejam implantados na América Latina, estes exibem alta fragilidade, como de fato podemos perceber no que ocorre com o Tribunal de Contas da União, o qual demorou anos para se fortalecer dentro do Brasil, e conseguir ter uma atuação efetiva.

Adam Przeworski (1998, p.67) fala que mesmo que todas as instituições democráticas estejam com os seus funcionando em ordem, elas não são suficientes para que tenha a existência da garantia da accountability e também para capacitar os cidadãos a obrigarem os seus governos e representantes a cumprirem com os seus deveres. Esse fato ocorre pois estes, que estão em uma posição mais alta do escalão político, sempre terão informações privadas sobre suas metas e sobre as relações entre as políticas, os poderes e seus resultados. A partir desse pensamento, Przeworski sugere que sejam criadas instituições independentes de outros órgãos do governo. Estas instituições teriam o dever de oferecer aos cidadãos as informações necessárias para que estes pudessem avaliar de maneira mais aperfeiçoada os atos do governo e não apenas os resultados. Um exemplo desse tipo de instituição informativa para os cidadãos é o Tribunal de Contas da União.

## **6. CONCLUSÃO**

A accountability fica percebida dentro dos contextos analisados e dos textos apresentados como a existência de uma necessidade de prestação de contas por parte das pessoas escolhidas para serem representantes da sociedade e os interlocutores, como ouvidores e afins, perante a própria sociedade.

Historicamente, o ato de se ter o controle das ações dos gestores públicos e de membros do Estado era garantido pelo controle de procedimentos. Isso ocorria através

do controle da constitucionalidade das decisões, da garantia dos direitos dos cidadãos frente aos governantes, da fiscalização e ação de promotores públicos no controle aos políticos, além da existência do controle parlamentar. Existia também, porém em menor proporção, alguns mecanismos de participação popular ou controle social.

Entretanto, na atualidade temos que qualquer grupo organizado da sociedade pode exercer esse controle social e uma pressão nas autoridades. Como grupos organizados eles apresentam uma nova forma de intervenção civil, Peruzzotti (2006) diz que essas novas formas organizadas em torno de uma política de direitos e de prestação de contas, indica a presença de um salutar processo de renovação política. E vale lembrar que essa participação é autorizada pelo artigo 74 da Constituição Federal que diz que qualquer cidadão, partido político, associação ou sindicato é parte legítima para, na forma da lei, denunciar irregularidades ou ilegalidades perante o Tribunal de Contas da União.

Tendo isso também, pode se dizer que deveria ser indispensável a existência de um ouvidor nos órgãos públicos, dando poder de voz à sociedade civil e a esses grupos de controle social, dentro da instituição.

O Tribunal de Contas da União foi um mecanismo criado pela necessidade de se existirem ferramentas institucionais efetivas que venham a garantir o controle público e a sua atuação sobre as informações, sobre os gastos, os atos e os comandos que o governo execute.

Vale lembrar que na função de fiscalização que é exercida pelo Tribunal de Contas da União são alocados recursos humanos e materiais com o objetivo de avaliar a gestão dos recursos públicos. Dentro desse procedimento está a busca de dados e informações, além de tentar analisar, e produzir um diagnóstico para formar um juízo de valor. O accountability é um instrumento eficiente para aprimorar os serviços públicos e desenvolver a capacidade do Estado em responder as demandas dos cidadãos e dos grupos organizados que exercem o controle social.

Dessa maneira podemos perceber que a existência de elementos como a Ouvidoria e leis de transparência auxiliam na governabilidade e na accountability, além de melhorar a possibilidade do controle por parte da sociedade civil. Como Ely Célia Corbari (2004) diz, a accountability e o controle social têm importância fundamental para a construção da democracia, mas o Estado também tem papel importante na medida em que propicia informações úteis e tempestivas a toda população.

Outro reflexo que podemos perceber da atuação da ouvidoria e da sociedade civil é a efetivação e o crescimento da confiança por parte da sociedade civil para com a entidade pública e seus agentes.

Gostaria de enfatizar o fato anteriormente mencionado, que a representação não existe somente para os cargos eletivos, ou os que a população possui influência na escolha dos representantes, e que o Tribunal de Contas da União é uma prova disso. Sendo o TCU um órgão representativo e de controle, mas que não se constitui como um órgão onde a população escolhe os membros, entretanto isso não exclui o caráter representativo da instituição e principalmente o fato de ser um instrumento de controle para a sociedade civil.

O Tribunal de Contas da União atua de forma representativa para a população perante o governo no exercício da prestação de contas que a população precisa receber, sobre os gastos, as fiscalizações, as obras, e demais atos do governo que sejam de responsabilidade do TCU.

Fato é que a ouvidoria cria um canal de comunicação confiável, pois o ouvidor é alguém que trabalha para o povo, e não para a agência, e isso é importante de se lembrar. Essa confiança e a cooperação fazem com que o controle social, o controle da sociedade sobre o Estado, seja um elemento de fixação da democracia, principalmente para o Brasil e sua democracia tão jovem. A ouvidoria é o canal por onde a sociedade expressa a sua opinião e necessidades, além de participar de maneira direta, gerando o controle social, se tornando um importante elemento de participação cidadã. Tendo em vista isso, firma-se que a participação popular é, principalmente quando em ação coletiva, um elemento de controle.

O controle que é efetuado pela população, e essas relações entre o controle cidadão e os atores do meio político se resultam nos termos da inovação democrática. E temos que ter em mente que toda prestação de contas, seja para avaliar, julgar, verificar, implica em uma ação de controle. A prestação de contas também tem um peso de legitimação, e busca da mesma, a partir de diferentes argumentos.

A grande questão negativa da participação e do controle, é que ainda hoje, ela envolve somente e quase sempre, apenas os grupos de classe média e alta, somente quem tem renda e tempo para exercer a fiscalização, além do controle. Mesmo que elementos como a lei de responsabilidade fiscal, ou divulgações de dados sejam feitos para divulgar mais informações, se a população não tiver vontade, nem ao menos tempo para dispender no exercício desse controle, de nada adiantam as divulgações.

Faz-se necessário também que as informações sobre os atos e contas estejam disponibilizadas a todos, sem nenhum tipo de restrição, para tal faz-se necessária a existência de uma mídia livre e um canal de comunicação sem interferências entre os dois pontos.

Conclui-se que controle social e accountability são amplamente difundidos como sinônimos, porém, são suas diferenças que são cruciais para entender o alcance das inovações democráticas. Recebe-se como um elemento de conclusão o fato de a ouvidoria ser um elemento que faz com que o cidadão tenha uma voz ativa e possa exercer os seus direitos, sendo um elemento essencial para o controle social.

A atuação do exercício permanente da accountability e do controle social, pode ter uma resposta que possa elevar a governança na medida em que ela amplia a confiabilidade mútua entre Estado e sociedade, além do bom exercício entre ambos. Quanto melhor e mais firme a governança, mais eficiente e produtivo tende a ser o governo e, conseqüentemente, mais benefícios serão gerados para a sociedade civil. Essa troca de forças e movimentações é algo favorável para os dois lados da “negociação” e que poderia e deveria ter uma melhor implantação por parte dos gestores públicos, dando uma boa resposta e resultados para a população.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

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

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

CARNEIRO, Carla B.L. Governança e accountability: algumas notas introdutórias. Mar. 2000. Disponível em: <<[http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability\\_1.doc](http://www.ceas.sc.gov.br/downloads/accountability_1.doc)>>.

CARVALHO, Lucas Borges de. Os Tribunais de Contas e a construção de uma cultura da transparência: reflexões a partir de um estudo de caso. Revista de Direito Administrativo, Rio de Janeiro, 231, p 193-216 jan./mar., 2003.

CLAD (Centro Latino-americano de Administração para o Desenvolvimento). A responsabilização na nova gestão pública latino-americana. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; GRAU, Nuria Cunill (Coords.). Responsabilização na administração pública. São Paulo: Clad/Fundap, 2006.

CORBARI, Ely. Accountability e Controle Social: Desafio à Construção da Cidadania. Editora: Cadernos da Escola de Negócios da UniBrasil. 2004.

FERREIRA, Dimas Enéas Soares. Accountability e participação política segundo a democracia, o liberalismo e o republicanismo. Acheegas.net, Rio de Janeiro, n. 3, 2003. Disponível em: <<[http://www.acheegas.net/numero/treze/dimas\\_ferreira\\_13.htm](http://www.acheegas.net/numero/treze/dimas_ferreira_13.htm)>>.

LEI DE ACESSO À INFORMAÇÃO – GOVERNO FEDERAL. Portal da Web. <http://www.acessoainformacao.gov.br/> Acesso em maio de 2014.

MEDAUAR, Odete. Controle da administração pública. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. 1993.

MEDAUAR, Odete. Direito Administrativo Moderno. 7ª ed. São Paulo: RT, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo. Malheiros, 2003.

MELO, Paulo Sergio Ferreira. A natureza jurídica das decisões dos Tribunais de Contas. In: Âmbito Jurídico, Rio Grande, XIV, n. 89, jun 2011. Disponível em: <  
[http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n\\_link=revista\\_artigos\\_leitura&artigo\\_id=9704&revista\\_caderno=4](http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=9704&revista_caderno=4)  
>. Acesso em dezembro de 2013.

MEZZARROBA, Orides. A democracia representativa partidária brasileira: A necessidade de se (re)pensar o conceito de povo como ator político. *in* Paraná Eleitoral v1. N-1 p.41-48.

MICHAELIS. Dicionário prático inglês-português/português-inglês. São Paulo: Melhoramentos, 2008.

MIGUEL, Luís Felipe. Impasses da accountability: dilemas e alternativas da representação política. Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 25, nov. 2005. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-44782005000200004&lng=pt&nrm=iso)>.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. Lua nova. n 44, 1998, PP 27-52

O'DONNELL, Guillermo. Horizontal Accountability in New Democracies. In: SCHEDLER, A.; DIAMOND, L.; PLATTNER, M. (Ed.). The self-restraining State: power and accountability in new democracies. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999.

OUVIDORIA – TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU.  
<http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/ouvidoria/sobre/ouvidoria>. Acesso em  
Dezembro de 2013.

OXFORD. Learner's dictionary of current english. Oxford: Oxford University Press,  
1978.

OXFORD. Advanced Learner's Dictionary. Oxford: Oxford University Press, 2005.

PEDERIVA, João Henrique. Accountability, constituição e contabilidade. Revista de  
Informação Legislativa, v. 35, n. 140, p. 17-39, out./dez. de 1998

PERUZZOTTI, Enrique. La política de accountability social en América Latina *in*  
Ernesto Isunza Vera & Alberto Olvera (eds.), Rendición de Cuentas, Sociedad Civil y  
Democracia em América Latina, México, Manuel Porrúa Editores, 2006.

PINHO, José Antonio Gomes de; SACRAMENTO, Ana Rita Silva. Accountability: já  
podemos traduzi-la para o português? Revista Adm. Pública, v 43, n 6, Rio de Janeiro,  
Nov/Dez, 2009, pp. 1343-1368.

PITKIN, Hanna F. “O conceito de representação”. In: CARDOSO, F.H.; MARTINS,  
C.E. (orgs.). Política e Sociedade. São Paulo: Cia. Editora Nacional, 1979.

PRZEWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente x principal.  
In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos; SPINK, P. (Orgs.). Reforma do Estado e  
administração pública gerencial. Rio de Janeiro: FGV, 1998.

SARTORI, Giovanni. A teoria da Representação no Estado Representativo Moderno.  
Estudos Sociais e Políticos. N 22. Revista Brasileira de Estudos Políticos. 1987.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. The self-restraining state. Power  
and accountability in new democracies. Boulder and London: Lynne Rienner  
Publishers, 1999.



SILVA, Celso Fraga da. Accountability e Controle Social. 8º Congresso Nacional de Administração Pública – 2011. INA – Instituto Nacional de Administração. 2011. Pp. 138-150

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Portal da Web.  
<<http://portal2.tcu.gov.br/>> Acesso em novembro de 2013