

PERSPECTIVAS TERMINOLÓGICAS DA *ACCOUNTABILITY* NO GOVERNO DIGITAL: uma abordagem das dimensões política, administrativa, profissional e democrática

TERMINOLOGICAL PERSPECTIVES OF ACCOUNTABILITY IN DIGITAL GOVERNMENT: an approach to the political, administrative, professional, and democratic dimensions

José Luiz de Moura Faleiros Júnior*

RESUMO

O artigo aborda o conceito de *accountability*, que é o processo pelo qual as entidades e gestores públicos são responsabilizados por suas ações e decisões, incluindo o trato com recursos públicos e o desempenho em geral. O termo pode ser analisado sob diferentes perspectivas, incluindo a capacidade e autoridade dos servidores públicos para agir, a obrigação de prestação de contas e a suposição das consequências dos próprios atos. Serão analisadas quatro dimensões terminológicas: a política, a administrativa, a profissional e a democrática. Destacar-se-á que a *accountability* não implica um distanciamento completo entre Estado e cidadãos, mas sim uma aproximação essencial baseada em transparência e boa conduta, que se coaduna com o direito fundamental à boa administração pública, reavivado em razão das perspectivas introduzidas no sistema jurídico pela Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021). Será utilizado o método dedutivo, com abordagem qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica.

* Doutorando em Direito Civil pela Universidade de São Paulo (USP/Largo de São Francisco). Doutorando em Direito, na área de estudo “Direito, Tecnologia e Inovação”, pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Mestre e Bacharel em Direito pela Universidade Federal de Uberlândia (UFU). Especialista em Direito Digital. Advogado. Professor. *E-mail*: jfaleiros@usp.br.

Palavras-chave: *Accountability*. Boa administração pública. Governo digital.

ABSTRACT

The article discusses the concept of accountability, which is the process by which public entities and managers are held responsible for their actions and decisions, including the management of public resources and overall performance. The term can be analyzed from different perspectives, including the capacity and authority of public servants to act, the obligation to provide an account, and the assumption of consequences for their own actions. The article will analyze four terminological dimensions: political, administrative, professional, and democratic. It will be highlighted that accountability does not imply a complete detachment between the State and citizens, but rather an essential approach based on transparency and good conduct, which is consistent with the fundamental right to good public administration, revived by the perspectives introduced into the legal system by the Digital Government Law (Law No. 14,129/2021). The deductive method will be used, with a qualitative approach based on bibliographic research.

Keywords: Accountability. Good public administration. Digital government.

1 INTRODUÇÃO

A *accountability* é um tema central nas discussões sobre administração pública e governança, especialmente no contexto brasileiro, em que o combate à corrupção e à má gestão dos recursos públicos é um desafio constante. Nesse sentido, entender o conceito e suas diferentes perspectivas é fundamental para aprimorar a gestão pública e fortalecer a relação entre Estado e sociedade, aprimorando a gestão pública e promovendo transparência, eficiência e responsabilidade na administração pública.

A *accountability* se refere ao processo de responsabilização das entidades e gestores públicos por suas ações e decisões e pode ser analisada sob diferentes dimensões, que envolvem desde a capacidade e autoridade dos servidores públicos

para agir, até a obrigação de prestação de contas e a suposição das consequências dos próprios atos.

A promulgação da Lei nº 14.129, no dia 29 de março de 2021, consagrou importante plêiade de normas jurídicas — princípios e regras — de inegável relevância para a compreensão e reestruturação de determinadas bases do Direito Administrativo e da própria Administração Pública do século XXI. Um desses preceitos passou a constar do art. 3º, inciso V, da referida lei, que define como princípio de governo digital, no Brasil, “o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública”. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar a *accountability* sob quatro dimensões terminológicas: a política, a administrativa, a profissional e a democrática. Serão discutidos os diferentes aspectos que envolvem cada uma dessas dimensões, bem como suas implicações na gestão pública.

É importante destacar que a *accountability* não deve ser entendida como um distanciamento completo entre Estado e cidadãos, mas sim como uma aproximação essencial baseada em transparência e boa conduta. Para ressignificar o papel do direito público, a presença da tecnologia se revela pragmaticamente indispensável, na medida em que o aparato de ferramentas que se tem à disposição dos cidadãos propicia o incremento da consensualidade administrativa. Nesse sentido, a responsabilização dos gestores públicos por suas ações e decisões deve ser vista como um meio de fortalecer a relação entre Estado e sociedade e garantir o direito fundamental à boa administração pública.

Para isso, será utilizada uma abordagem qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica, com o intuito de aprofundar o conhecimento sobre o conceito de *accountability* e suas diferentes dimensões. Além disso, o método dedutivo será empregado na análise dos dados e na construção de argumentos sólidos e fundamentados.

2 A “BOA” ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO GOVERNO DIGITAL

O avanço do combate à corrupção, especialmente com o advento da Lei nº 12.846/2013, no Brasil,

reforça a importância do tema e estabelece a relevância de regras de governança corporativa e práticas de *compliance* nas atividades de empresas, que refletirão não apenas em seus processos internos, mas, também, em suas contratações e relacionamento com o público externo (CASTRO; GONÇALVES, 2019, p. 123).

Desde a referida lei, várias outras normas passaram a tratar do assunto.

A ruptura do paradigma burocrático preconizada pelo fomento à eficiência na Lei do Governo Digital (Lei nº 14.129/2021), particularmente em seu art. 1º, é, talvez, a medida mais imediata para a viabilização da implementação de estruturas de tecnologia da informação e comunicação (TICs) em modelos democráticos (BREGA, 2022, p. 233), o que certamente conduziu o legislador brasileiro a descrever, no art. 3º da lei, princípios como o da “transparência na execução dos serviços públicos e o monitoramento da qualidade desses serviços” (inc. IV), o do “incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública” (inc. V) e o do “dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos” (inc. VI), dentre vários outros.

É uma nova etapa do tema, que se escora na necessidade de reinserção da ética nas práticas empresariais a partir da delimitação de programas voltados à difusão de boas práticas (programas de integridade), via de regra destinados à prevenção de ilícitos praticados contra a Administração Pública, mas com notáveis possibilidades de aplicação no âmbito desta, com viés preventivo e direcionado à propagação de uma cultura de desestímulo.

O documento *Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation*, elaborado pelo Public Governance Committee, da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), traz a seguinte definição:

O termo ‘integridade’ é derivado do latim e significa literalmente não (in)tocar (*tangere*) [...]. Trata-se de algo ou alguém que não está contaminado, não danificado. No contexto deste texto, ‘integridade’ irá se referir à aplicação de valores geralmente aceitos e as normas na prática diária [...]. ‘Integridade pública’ refere-se à aplicação de normas e valores públicos geralmente aceitos na prática diária de organizações do setor público. Integridade de gestão refere-se às atividades desenvolvidas para estimular e reforçar a integridade e prevenir a corrupção e outras violações de integridade dentro de uma organização particular (ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO, 2009, p. 9).

A doutrina ressalta que, “por um lado, o sistema regulatório atual avança na busca de responsabilização dos atos lesivos à Administração Pública e, agora, dedica-se, também, a responsabilizar as pessoas jurídicas de forma objetiva” (FRANÇA, 2019, p. 352). Transplantando essa lógica para as estruturas do direito público, quando se fala em uma “boa” Administração Pública, importa destacar que a suposta “desconexão” com a legalidade não se confunde com as “leis-quadro” (GRAU, 2011, p. 247) ao ultrapassar os meandros da produção normativa descrita no art. 84, inciso IV, da Constituição da República, que cabe ao Presidente da República.

De fato, o poder regulamentar já é alvo de sonoras críticas da doutrina, em razão da explosão normativa gerada como desdobramento desse fenômeno, a demandar uma verdadeira mudança de paradigma (MARQUES NETO, 2005, p. 202). Por esse motivo, não há que se cogitar, efetivamente, do total abandono da legalidade. Não se trata de suplantiar o modelo tradicional de formação de leis e atos normativos para a regência da atuação administrativa, pois

[a] Administração não age apenas de acordo com a lei; subordina-se ao que se pode chamar de *bloco de legalidade*. Não basta a existência de autorização legal: necessário atentar à moralidade administrativa, à boa-fé, à igualdade, à boa administração, à razoabilidade, à proporcionalidade — enfim, aos princípios que adensam o conteúdo das imposições legais (SUNDFELD, 2003, p. 32).

Se o direito público é conclamado à formulação de um novo modelo regulatório, é inegável que novos instrumentos devem ser disponibilizados pelo ordenamento jurídico, e os programas de integridade, na esteira do chamado *compliance*, são um desses modais. Nota-se, porém, que a recente reforma à LINDB, particularmente por seu novo art. 23,¹ visou atacar os aspectos centrais da (in)segurança jurídica, refreando a atuação administrativa, controladora e judicial a partir do soerguimento de três pilares: (i) estabilidade; (ii) ponderabilidade/razoabilidade; (iii) previsibilidade (MARQUES NETO, 2019, p. 99).

De fato, uma reinserção da ética nos assuntos de Estado não é tarefa fácil, uma vez que perpassa por uma inexorável releitura da legalidade e da segurança

¹ “Art. 23. A decisão administrativa, controladora ou judicial que estabelecer interpretação ou orientação nova sobre norma de conteúdo indeterminado, impondo novo dever ou novo condicionamento de direito, deverá prever regime de transição quando indispensável para que o novo dever ou condicionamento de direito seja cumprido de modo proporcional, equânime e eficiente e sem prejuízo aos interesses gerais.”

jurídica (SARLET, 2004, p. 96) para a revisitação dos deveres de proteção que passam a nortear as atividades públicas.

Segundo Paulo Otero, a legalidade se escora em três postulados essenciais: (i) sua compreensão como emanção de uma vontade geral; (ii) o enquadramento da lei como critério decisional; (iii) sua função garantidora das liberdades.² Nesse compasso, ganha sobressalto valorativo a proteção da confiança, sobre a qual, “em sentido amplo, pode-se dizer que se trata de um dos princípios constitucionais de que mais carece o país para obter a estabilidade em termos duradouros, atraindo investimentos produtivos e viabilizando sadias parcerias público-privadas de longo prazo” (FREITAS, 2004, p. 60) e cujo escopo primordial é “a conservação de condutas administrativas ou de seus efeitos, mesmo quando decorrentes de atuações contrárias à ordem jurídica e, com maior razão ainda, quando perpetradas validamente” (MAFFINI, 2005, p. 233).

Nesse sentido, revigora-se o princípio da confiança (FRADA, 2004, p. 17) em reforço à necessidade de reaproximação entre o público e o privado, em verdadeira releitura do conceito de interesse público e de sua sobrepujança aos intuítos e aspirações de particulares. É nesse campo que Jorge Pereira da Silva elenca os múltiplos sentidos da vinculação dos privados, apontando os seguintes: (i) a tese da formulação constitucional expressa; (ii) a tese da eficácia irradiante; (iii) a tese da eficácia mediata (em sentido estrito); (iv) a tese da eficácia relativamente a terceiros (*Drittwirkung*); (v) a tese da vinculação do legislador de direito privado; (vi) a tese dos deveres estaduais de proteção; (vii) a tese da vinculação (supletiva ou excepcional) dos tribunais; (viii) a tese da vinculação dos poderes privados; (ix) a tese da vinculação (ao conteúdo essencial dos direitos ou) à dignidade da pessoa humana; e (x) a tese da vinculação intersubjetiva plena (ou da eficácia imediata em sentido estrito) (SILVA, 2015, p. 87).

Para além dos referidos conceitos — que poderiam abarcar investigação própria e sobre os quais a obra do professor português já traz valiosos e densos substratos —, importa considerar que, em meio a diversas teorizações em torno da vinculação de particulares ao interesse público, em diagramação transversal do

² Com efeito: “A lei traduzia, segundo os postulados liberais, um produto da razão, revelação de uma verdade absoluta pelos mais idôneos representantes da sociedade, encontrando-se apta a regular todas as matérias sobre as quais um Estado mínimo sentia necessidade de intervir, assumindo a natureza de instrumento de garantia do cidadão perante o poder e possuindo ainda, nos termos de uma concepção positivista-legalista do Direito, o estatuto de primeira e mais importante fonte de Direito” (OTERO, 2011, p. 153).

próprio sentido da eficácia dos direitos fundamentais sobre todos, o que se almeja é conciliar segurança jurídica e eticidade.

A operacionalização desses valores a partir de preceitos que ultrapassam a estrita legalidade e avançam no sentido da racionalização dos programas de integridade, internalizando-os, não como metanormas, mas como complementos dotados de densidade suficiente a ancorar uma legalidade catalisada e verdadeiramente reforçada (BLACK, 1997, p. 222).

Essa leitura está situada em paralelo ao problema que a aplicação burocrática do conhecimento jurídico coloca para o máximo cumprimento do direito administrativo, na medida em que a doutrina sinaliza para a existência de um grau inevitável de tensão entre o modo burocrático de aplicação do conhecimento jurídico e o pleno cumprimento do direito administrativo. Os padrões de boa administração existem em um nível alto de generalidade e são mais bem considerados como princípios gerais de aplicação geral (FREITAS, 2007, p. 36).

O modo de operação burocrático, no entanto, é formalmente racional. Ele arrasta os princípios do direito administrativo de um alto nível de generalidade e os fixa ao específico em termos de regras precisas que podem ser seguidas pelos burocratas. É assim que o objetivo burocrático de eficiência é alcançado. A resposta burocrática legalmente conscienciosa à revisão judicial, portanto, é traduzir o conhecimento jurídico em regras detalhadas. No entanto, isso perde a natureza geral intencional do direito administrativo (HALLIDAY, 2004, p. 74).

Para contrastar os gargalos inerentes à gestão pública, a doutrina internacional propõe a ressignificação da governança ética a partir de quatro critérios: (i) *accountability*; (ii) *legality*; (iii) *integrity*; (iv) *responsiveness*. Partindo de sua conjugação, denota-se a viabilidade de racionalização dos programas de *compliance* a partir de uma “boa” administração pública. Fala-se, aliás, em uma formulação pela junção das letras iniciais dos quatro parâmetros para a configuração da sigla “Alir”, em proposição semelhante à dos “universais evolutivos” (PARSONS, 1964).

3 ACCOUNTABILITY PÚBLICA E SUAS MÚLTIPLAS DIMENSÕES

Em breves linhas, pode-se dizer que *accountability* nada mais é que o processo pelo qual as entidades e os gestores públicos são responsabilizados pelas

próprias decisões e ações, contemplando o trato com recursos públicos e todos os aspectos de desempenho que podem ser submetidos a mecanismos de controle interno e externo, como auditorias, prestações de contas, etc. A tradução mais usual para o termo *accountability* é “responsabilidade” (CAIDEN, 1989, p. 17-38), em sentido amplo (HOGWOOD, 1999, p. 20).

Mas, em linhas mais específicas, é possível destrinchar o termo sob os seguintes contextos: (i) responsabilidade como “capacidade” (*capacity*): refere-se à capacidade ou autoridade do servidor público para agir, que, nesse sentido, implica a existência de um conjunto de leis e regulamentos que definem a capacidade ou a autoridade do servidor público de desempenhar suas obrigações de agir (funções e deveres) e como um limite para essas ações; (ii) responsabilidade como “prestação de contas” (*accountability*): refere-se à obrigação que servidores públicos têm de fornecer informações, explicações e/ou justificativas a uma autoridade superior — interna ou externa — por seus atos no desempenho de suas funções, de modo que se pode dizer que a Administração Pública é sempre “responsável”, pois, mesmo em sistemas não democráticos, sempre há o dever de os servidores públicos darem conta de suas atividades e, portanto, se sujeitarem a julgamentos ou avaliações de uma autoridade superior, variando na maneira pela qual essa prestação de contas ocorre — processos, critérios, diante de quem, consequências etc.; (iii) responsabilidade em sentido estrito (*liability*): refere-se à suposição das consequências dos próprios atos e, às vezes, também de atos praticados por terceiros, quando esses atos ocorrem dentro do campo de autoridade do administrador responsável final, uma vez que as consequências dessa dimensão de responsabilidade são normalmente fixadas por lei e podem variar muito, dependendo da ordem jurídica de cada país, podendo implicar a imposição de uma sanção (renúncia, demissão, penalidade disciplinar, etc.) e a compensação pelos danos causados, mas, por outro lado, também as implicações positivas para o servidor que agiu corretamente ou de maneira exemplar (JØRGENSEN; SØRENSEN, 2012).

A distinção entre política e administração, que forma uma das doutrinas mais clássicas da ciência política moderna e da administração pública, conota não apenas sua divisão de função e sua separação estrutural, mas também a subordinação desta última à primeira. Assim, a primazia da política nonexo político-administrativo explica o controle político final, ou melhor, o governo da maquinaria administrativa

do estado em uma democracia. Com isso, a efetivação de uma reforma administrativa perpassa pela averiguação das potencialidades que os mecanismos de controle podem exercer nesse contexto.

David Osborne e Ted Gaebler (1992, p. 27) sugerem, por exemplo, um “governo catalítico” para a reformulação do arquétipo estatal. Seria, por assim dizer, uma modelagem dinâmica de gestão, pela qual gestores públicos seriam catalisadores de atividades privadas (PETERS; WATERMAN JR., 1982, p. 3-28), se responsabilizando pela propulsão dessa atuação dissociada da própria máquina pública (WEIDENBAUM, 1971, p. 146). É, sem dúvidas, um modelo de estado mínimo que mais se aproxima das proposições que vigoraram no curso do século XX em todo o globo (GORE, 1993), e bem menos uma sugestão alinhada aos ditames de governança que regem a atuação responsável (WALDEGRAVE, 1993, p. 33-35).

Não obstante, quando se cogita em termos de *accountability*, não é um distanciamento completo entre Estado e cidadãos, mas uma aproximação essencial, baseada em transparência e boa conduta.

No contexto do direito público, tomam corpo quatro espécies de responsabilidade em seu sentido popularizado como *accountability*: (a) política; (b) administrativa; (c) profissional (dentro da estrutura da vertente administrativa); (d) democrática.

3.1 A dimensão política

A *accountability* política se manifesta em duas dimensões: vertical e horizontal. Na sua dimensão vertical, revela uma relação que liga aqueles que ocupam altos cargos na estrutura administrativa, isto é, os servidores públicos nomeados e destituídos livremente (*ad nutum*), por razões políticas. São os indivíduos que ocupam cargos comissionados e funções de confiança, além dos agentes políticos. Na sua dimensão horizontal, a *accountability* política é um relacionamento que vincula o governo ao Parlamento (STONE, 1995). Isso, novamente, depende das disposições legais e constitucionais de cada país. No entanto, é cada vez mais frequente que agentes administrativos de alto nível

prestem contas diretamente ao Parlamento por seu desempenho individual ou pelas de suas respectivas unidades administrativas, especialmente em países europeus.³

A realização dessa forma de atuação se baseia em um conjunto muito amplo de critérios, incluindo considerações técnicas e objetivas, mas mais do que em qualquer outro critério — principalmente na relação Governo/Parlamento — a dimensão horizontal da *accountability* política é lastreada em considerações políticas e em julgamentos de valor de uma natureza ideológica ou partidária. Na dimensão vertical, as posições inferiores são responsáveis pelas superiores, e as últimas podem supervisionar e controlar o desempenho das primeiras. Na dimensão vertical, porém, a realização da *accountability* política reside em considerações de caráter técnico ou objetivo, embora sempre carregadas de uma certa perspectiva política. Nas duas dimensões, vertical e horizontal, as consequências da responsabilidade política podem acabar com a demissão ou exoneração do servidor público implicado (THOMPSON, 2014).

O principal problema que as novas linhas de reforma administrativa causam para a *accountability* política é o nível de autonomia que é procurado pelas unidades e agências administrativas. As questões aqui levantadas são, portanto: (i) até que ponto a autoridade política é responsável ou responsabilizada pelo desempenho de agentes autônomos?; (ii) até que ponto os arranjos formais que podem ser estabelecidos para esse tipo de prestação de contas podem afetar o desempenho das unidades e agências autônomas?

3.2 A dimensão administrativa

A *accountability* administrativa, como a política, ocorre em dupla dimensão: vertical e horizontal. Em sua dimensão vertical, revela um relacionamento que vincula posições administrativas inferiores às superiores — políticas ou

³ Analisando algumas das particularidades do caso específico do Reino Unido, tem-se os comentários de David Howell (1971, p. 235): “It must be recognised, of course, that in most of these cases, and certainly in the case of the major nationalised industries, the independent management status, in as far as it in practice exists, has been achieved more through historical and political accident than as the result of a determined strategy of government structural reform. Moreover, as other papers prepared for the conference show in far greater detail, the 'independent' position of nationalised undertakings has given rise to many complex and disturbing problems. Of these perhaps the most notable and noticed have been the inadequacy of accountability to Parliament and the public on the one hand, and the excessive degree of ministerial interference and control on the other, thus giving these great independent bodies the worst of both worlds, neither management freedom nor positive and constructive public control”.

administrativas. E, em sua dimensão horizontal, vincula o administrador individual e a Administração Pública como um todo: (i) ao cidadão, sujeito concreto ou usuário do serviço; (ii) a outros órgãos externos de supervisão e controle estabelecidos para esse fim, tais como órgãos de auditoria, controladores, “*ombudsmen*”,⁴ etc. (LÖFFLER, 1999). O conteúdo dessa relação de prestação de contas, tanto na dimensão vertical quanto na horizontal, pode variar, dependendo das disposições legais e constitucionais em vigor em cada país.

No entanto, diferentemente da *accountability* política, aqui se apresenta uma grande homogeneidade entre os diferentes sistemas administrativos nacionais em relação aos critérios utilizados para sua realização. Assim, tanto a dimensão vertical da *accountability* administrativa, quanto a horizontal, são baseadas em critérios estritos e objetivos de caráter legal e funcional, que assumem a forma de obrigações de fazer ou não fazer que vinculam o funcionalismo público. Por exemplo, o dever de cumprir todas as obrigações vinculadas ao cargo; o dever de obediência e lealdade para com os superiores; o dever de neutralidade ou imparcialidade; o dever de integridade, o dever de discricção; o dever de usar adequadamente os recursos públicos; o dever de tratar os cidadãos, tanto quanto os superiores, colegas e subordinados, com atenção e respeito; e o dever de cumprir a Constituição e o restante da ordem jurídica, ao qual deve ser adicionado o dever correspondente de abster-se de executar qualquer ação que viole esses princípios.

O cumprimento desses deveres e obrigações é garantido, na dimensão vertical da responsabilidade administrativa, por meio de um amplo conjunto de mecanismos internos de controle e supervisão — representantes, controladores, auditorias, etc. O objetivo desses mecanismos é, de fato, garantir a estrita conformidade do desempenho administrativo com as regras e procedimentos estabelecidos e o uso correto dos recursos públicos. Nesse sentido, é muito comum que os mecanismos de controle financeiro adquiram uma relevância especial entre os diferentes instrumentos de controle, por meio do controle *ex ante* das despesas. Isso lhes permite condicionar a programação e o desempenho administrativos a tal ponto que — principalmente quando isso inclui um poder de veto do gestor — eles

⁴ O termo *ombudsman* é de origem nórdica (*umboðsmaðr*) e, assim como seus desdobramentos *ombudsperson* e *ombud*, identifica, em linhas essenciais, um cargo profissional contratado por um órgão, instituição ou empresa com a função de receber críticas, sugestões e reclamações de usuários e consumidores, com o dever agir de forma imparcial para mediar conflitos entre as partes envolvidas e propagar o interesse público.

se tornam, na prática, os verdadeiros formuladores de políticas públicas, invertendo a lógica da direção e administração política e administrativa (NORMANTON, 1971, p. 314-315).

Em sua dimensão vertical, a *accountability* administrativa é fixada pela ordem jurídica e ocorre através de um conjunto de procedimentos internos. Nos casos em que há uma violação à lei, pode assumir a forma de procedimentos disciplinares e pode, em casos mais graves, gerar a demissão do servidor público em questão. Entretanto, as consequências da realização dessa dimensão da *accountability* administrativa também podem ser positivas quando os mecanismos de controle ou supervisão reconhecerem o desempenho ou comportamento correto de servidores públicos e unidades administrativas. Nesses casos, a realização da responsabilidade administrativa também pode implicar um prêmio ou reconhecimento público para aqueles que se distinguiram no exercício das funções.

Em sua dimensão horizontal, a *accountability* administrativa — além de sujeita aos princípios legais descritos nas páginas anteriores — também se baseará em outros critérios formais, legalmente estabelecidos, que enquadram os termos essenciais da relação entre a Administração Pública e os cidadãos; ainda, entre a Administração Pública e os órgãos externos de controle e supervisão. Essa relação é, aqui, uma relação concreta estabelecida por ocasião da prática de um ato administrativo específico. O cidadão, portanto, é tido como um indivíduo concreto e identificado — o usuário do serviço ou, em termos gerenciais, o cliente —, não o cidadão em termos globais ou abstratos.

Nessa relação entre a Administração e o cidadão, a lei corrige os direitos e possíveis expectativas do último e as funções e deveres da primeira, tanto os que correspondem a cada unidade administrativa, quanto os que correspondem a cada servidor público (RHODES, 1996, p. 657). De fato, pode-se dizer que, interpretada dessa maneira, a *accountability* administrativa fornece ao cidadão a mais alta garantia de atenção e igualdade de tratamento, além de total certeza, pelo menos no que diz respeito às formas de relacionamento com a Administração (órgãos, procedimentos) e seus possíveis resultados: é uma faceta da governança pública, materializada a partir de balizas desveladas pela eticidade (PIERRE; PETERS, 2005, p. 126).

Entretanto, esse tipo de relação de responsabilidade administrativa, formal e legalmente estabelecida, não exclui a existência de outro tipo de responsabilidade

horizontal perante os cidadãos ou grupos sociais, como a *accountability* democrática, que será analisada adiante. Não obstante, desde logo se esclarece que, apesar das semelhanças com a *accountability* administrativa horizontal, a *accountability* democrática dela difere por não ter sido formalizada, mas realizada perante os cidadãos ou grupos sociais em geral e por se basear apenas na obtenção de determinados resultados por meio de ação administrativa. Por outro lado, a dimensão horizontal da *accountability* administrativa implica também a existência de órgãos externos de controle e supervisão, aos quais a Administração Pública deve prestar contas de seu desempenho: a ideia é tornar os gestores “responsivos”, para além de já serem “responsáveis” (BEVIR, 2010, p. 109). No entanto, esse tipo de órgão, embora frequente, não existe em muitos países. Onde existem, sua estrutura e suas funções variam consideravelmente de país para país e, de qualquer forma, estão sujeitas a um conjunto de regras específicas. Isso inclui órgãos como comissões independentes de supervisão, comissões parlamentares, órgãos estaduais de controle, auditorias contábeis ou financeiras, tribunais de contas, etc.⁵

O comumente chamado *ombudsman* — de origem nórdica, já mencionado alhures — merece menção separada. Essa última espécie de instituição é geralmente caracterizada pela amplitude e flexibilidade de seus procedimentos, por sua acessibilidade e pela falta de coerção de suas decisões e recomendações (GUALAZZI, 1991, p. 156). Trata-se, precisamente, da característica mais relevante, pois, diferentemente da maioria dos outros órgãos externos de controle e supervisão, os *ombudsmen* geralmente não têm o poder de resolver ou impor suas próprias decisões, que geralmente têm apenas a forma de recomendações e, às vezes, denúncias dos atos da administração. Seria, no Brasil, um “ouvidor-geral” (AMARAL FILHO, 2013, p. 281-284). É exatamente em função disso que “a governança emergiu como uma perspectiva importante porque se concentra no desempenho, tanto em termos de serviços públicos, quanto em busca de formas

⁵ O termo controle externo é utilizado para tratar de dois temas distintos, um com o conteúdo de fiscalização contábil, financeira, patrimonial, administrativa, a cargo do Poder Legislativo com o auxílio de órgãos especializados de contas. O controle externo se caracteriza pela atuação de um Poder ou órgão constitucional independente sobre a atuação administrativa de outros poderes que são agentes do ato controlado. Por sua vez, o controle interno materializa-se em ação de vigilância voltada às práticas do Poder ou Administração a que pertence (MEIRELLES, 2003, p. 673-674).

alternativas e recursos políticos para o Estado manter alguma capacidade de direção.” (PIERRE; PETERS, 2005, p. 127, tradução livre).⁶

O efeito dessas recomendações ou denúncias públicas, porém, depende muito do prestígio e da aceitação dessa instituição em cada sistema administrativo para propiciar “melhoria da transparência dos custos do portfólio de processos, projetos e serviços; esclarecimento das responsabilidades relacionadas à tomada de decisão; construção de relações claras e envolventes entre fornecedores e usuários de serviços” (LEIGNEL; UNGARO; STAAR, 2016, p. 27, tradução livre).⁷ Enfim, as consequências da realização da *accountability* administrativa em sua dimensão horizontal são igualmente fixadas por lei e são trazidas através de processos administrativos internos, procedimentos e mecanismos de controle externo.

Por fim, recursos e atos de controle contra a Administração Pública podem acabar sendo submetidos à decisão de um tribunal de justiça por meio dos procedimentos judiciais relevantes. Em alguns países, os assuntos administrativos são da competência dos tribunais de justiça comuns, enquanto, em outros, são atribuídos aos tribunais em questões administrativas não especializadas. A resolução desses procedimentos pode significar a aceitação ou rejeição da solicitação apresentada pelo cidadão em exercício, mas também pode revisar um ato administrativo incorreto e implicar uma sanção para o servidor responsável.

De um ponto de vista prático, no entanto, o quadro descrito acima deve ser qualificado, uma vez que alguns de seus elementos operam, de fato, de uma maneira diferente da habitualmente usada para descrevê-los em termos abstratos. Por exemplo, no que diz respeito ao dever de neutralidade ou imparcialidade que deve governar o desempenho dos servidores públicos e o da Administração Pública em geral, ele não opera — nem deve — operar em termos absolutos, pois isso seria contrário à própria ideia de governo democrático, ou seja, o dever de neutralidade ou imparcialidade dos servidores públicos não pode impedi-los de executar comandos ou instruções emitidas por seus superiores na implementação do programa político do governo em exercício: um programa que é, por definição, um programa partidário e, portanto, não é neutro.

⁶ No original: “[...] governance has emerged as an important perspective because it concentrates on performance, both in terms of public services and in terms of finding alternative ways and political resources for the state to maintain some steering capacity”.

⁷ No original: “[...] improvement of the transparency of the costs of the process, projects and services portfolio; clarification of the responsibilities regarding decisionmaking; building of clear and engaging relationships between suppliers and service users”.

A não execução desses comandos implicaria uma violação dos deveres de obediência ou lealdade que vinculam todo o funcionalismo público. Assim, a neutralidade da Administração Pública significa, nesse sentido, a disposição dos funcionários de trabalhar com os diferentes governos e de executar seus diferentes programas políticos com total fidelidade.

Por outro lado, a dimensão horizontal da *accountability* administrativa adquire uma dimensão maior nos sistemas descentralizados, uma vez que abrange também as relações entre as diferentes áreas e níveis da administração pública, em que se torna complexa ou plural (PAPADOPOULOS, 2003).

Noutros termos, a dimensão horizontal também se manifesta nas relações entre a Administração central e a periférica, tanto quanto entre as da Administração central com as organizações das unidades autônomas e entre as unidades e agências descentralizadas e autônomas com cada uma delas (QUIRK, 1997). Nesse campo, mais uma vez, as relações entre os diferentes níveis de governo são fixadas por lei ou pela Constituição e, portanto, também o são as relações propulsionadas pela *accountability* administrativa (GOETZ; JENKINS, 2001).

As principais características da concepção clássica de *accountability* administrativa são, portanto, as seguintes: (i) sujeição total de servidores públicos e unidades administrativas a um amplo conjunto de regras e procedimentos constitucionais, legais e administrativos que governam firmemente seu desempenho; (ii) sujeição total de servidores públicos e unidades administrativas a instruções e comandos emitidos por autoridades e órgãos superiores na adição hierárquica; (iii) realização da *accountability*, em sua dimensão vertical, por meio de órgãos e servidores hierarquicamente superiores e de acordo com inúmeros mecanismos internos de supervisão e controle, dentre os quais estão os mecanismos de controle financeiro; (iv) realização da *accountability*, na sua dimensão horizontal, por meio de órgãos externos de supervisão ou controle e tribunais de justiça, por solicitação do cidadão ou oficiosamente; (v) avaliação com base no cumprimento, por servidores públicos e unidades administrativas, das disposições e procedimentos estabelecidos por regras e regulamentos formais e também quanto ao uso correto dos recursos públicos; (vi) estabelecimento, por lei, de possíveis consequências da *accountability*, sendo diferentes de país para país. As consequências da responsabilização administrativa podem incluir uma revisão do ato administrativo, compensação e

sanção ou recompensa ao servidor público envolvido (BAR CENDÓN, 1999, p. 37-38).

3.3 A dimensão profissional

Dentro da estrutura geral de ação administrativa, um problema especial é colocado pela chamada “*accountability* profissional”, conceito que se refere a um tipo especial de relação de prestação de contas, perfeitamente identificável e que ocorre principalmente no mundo profissional. O tema foi originalmente proposto por Barbara Romzek e Melvin Dubnick, por ocasião de estudo realizado em relação às responsabilidades tomadas pela National Aeronautics and Space Administration (NASA) e pelo governo norte-americano no caso do acidente com o ônibus espacial Challenger:

A responsabilidade profissional [...] ocorre com maior frequência à medida que o governo lida cada vez mais com problemas tecnicamente difíceis e complexos. Nessas circunstâncias, os servidores públicos devem contar com funcionários qualificados e especializados para fornecer soluções apropriadas. Esses funcionários esperam ser responsabilizados por suas ações e insistem que os líderes das agências confiem neles para fazer o melhor trabalho possível. Se eles não atenderem às expectativas de desempenho no trabalho, presume-se que eles possam ser repreendidos ou demitidos. Caso contrário, eles esperam ter discricção suficiente para realizar o trabalho. Assim, a responsabilidade profissional é caracterizada pela colocação do controle sobre as atividades organizacionais nas mãos do funcionário, com a experiência ou habilidades especiais para sua realização. A chave do sistema de responsabilização profissional, portanto, é a deferência à experiência dentro da agência. Embora associações profissionais externas possam influenciar indiretamente a tomada de decisão do especialista interno (por meio de padrões educacionais e profissionais), a fonte de autoridade é essencialmente interna à agência (ROMZEK; DUBNICK, 1987, p. 229, tradução livre).⁸

No entanto, a responsabilidade profissional também pode ocorrer — e ocorre — dentro da estrutura geral da ação administrativa e da responsabilidade. Isso se

⁸ No original: “Professional accountability [...] occurs with greater frequency as government deal increasingly with technically difficult and complex problems. Under those circumstances, public officials must rely on skilled and expert employees to provide appropriate solutions. Those employees expect to be held fully accountable for their actions and insist that agency leaders trust them to do the best job possible. If they fail to meet job performance expectations, it is assumed they can be reprimanded or fired. Otherwise they expect to be given sufficient discretion to get the job done. Thus, professional accountability is characterized by placement of control over organizational activities in the hands of the employee with the expertise or special skills to get the job done. The key to professional accountability system, therefore, is deference to expertise within the agency. While outside professional associations may indirectly influence the decision making of the in-house expert (through education and professional standards), the source of authority is essentially internal to the agency”.

deve ao aumento estrutural da Administração Pública e ao aumento da complexidade e especialização técnica de suas tarefas, o que significou a entrada na estrutura administrativa de um grande número de profissionais de alta qualificação e, portanto, ao desenvolvimento de inúmeras atividades administrativas de um profissional.

A responsabilidade profissional é caracterizada pela existência de um conjunto de normas e práticas de natureza técnica ou profissional que regem o comportamento e o desempenho dos membros de uma determinada profissão. Essas práticas, desde que suas respectivas profissões estejam integradas na estrutura orgânica da Administração Pública, também se tornam parte do conjunto de regras, regulamentos e princípios que regem a operação nas áreas em que a profissão é exercida.

Os membros da profissão, portanto, estão sujeitos a esse conjunto normativo, mas movem-se com plena autonomia ao realizar atividades profissionais, atuando apenas de acordo com seus próprios critérios e conhecimentos profissionais.

De qualquer forma, além do quadro jurídico geral da Administração Pública, espera-se uma lealdade especial às regras e princípios técnicos e éticos que regem a profissão, os quais, por outro lado, são fixados por órgãos de controle (no Brasil, pelos Conselhos Profissionais) da própria profissão. Essas regras e princípios profissionais têm, portanto, uma dimensão técnica e ética (MAURIQUE, 2013, p. 259-260). De fato, é frequente que as profissões organizadas tenham seus próprios códigos de comportamento e de ética profissional e estabeleçam mecanismos especiais para sua aplicação e controle. Esses controles profissionais, onde existem, tendem a se concentrar no cumprimento, pelos membros da profissão, das disposições dessas regras e princípios profissionais, bem como nos resultados técnicos de seu desempenho, e são realizados apenas por membros da mesma profissão (FARIA JÚNIOR, 1975, p. 219).

O problema é, portanto, como combinar os critérios clássicos que regem as atividades profissionais no âmbito privado e a operação e a *accountability* da Administração Pública com os aspectos que governam a operação e a prestação de contas das profissões integradas (SAAD-DINIZ, 2019, p. 198). Esse problema, no entanto, não é novo, pois, em muitos países, setores profissionais altamente qualificados, como educação universitária, pesquisa científica, serviços médicos, etc., foram incluídos na Administração Pública por muitos anos (LORENZETTI, 2015,

p. 186). Nesses casos, como nos novos que podem ocorrer com o mesmo caráter, a solução do problema está na atribuição de autonomia a esses setores profissionalizados da Administração Pública para a realização das tarefas técnicas ou profissionais relevantes. Entretanto, ao mesmo tempo, devem-se manter os elementos necessários para a existência de vínculo ou relacionamento administrativo, como a sujeição à gerência geral da Administração Pública, o *status* administrativo do pessoal envolvido nessas atividades, etc., alavancando verdadeira atuação conforme que enaltece os programas de integridade e o *compliance* trabalhista.

Assim, a atividade profissional na Administração Pública requer um modelo especial de responsabilidade que deve ser integrado à estrutura geral da *accountability* administrativa.

Desse modo, as principais características da *accountability* profissional — em esfera mais restrita de cognição — serão as seguintes: (i) sujeição de funcionários profissionais a um conjunto de regras e práticas de caráter profissional (técnico e ético) distintivo da profissão e que é estabelecido por Conselhos e Ordens; (ii) autonomia dos membros da profissão no exercício de suas funções, com atuação segundo critérios próprios e conhecimentos profissionais especializados; (iii) realização da *accountability* profissional, em sua dimensão técnica, por meio de órgãos (Conselhos e Ordens) de caráter técnico-profissional, formados por membros da mesma profissão; (iv) realização da *accountability* profissional, em sua dimensão administrativa, através dos órgãos ordinários de supervisão e controle da Administração Pública; (v) avaliação baseada tanto no cumprimento pelo desempenho das regras e princípios técnicos estabelecidos pela profissão, como pelo desempenho a partir dos resultados técnicos; (vi) definição, país a país, das consequências desse processo de *accountability*.

3.4 A dimensão democrática

Além das formas de *accountability* já analisadas nos tópicos anteriores, caracterizadas preponderantemente pela definição clara de seus princípios de operação e dos mecanismos estabelecidos para sua realização, existe outra forma de *accountability*, menos definida e que pode ser denominada “*accountability*

democrática”, uma vez que é expressa diretamente no que diz respeito aos cidadãos ou à sociedade como um todo.

Verdadeiro vetor de uma proposta de consensualização, a *accountability* democrática implica, nesse diapasão, a existência de uma relação direta entre a Administração Pública e a sociedade civil (MOREIRA NETO, 2003, p. 133). Trata-se de uma relação na qual esta não é apenas um objeto passivo da ação daquela, mas, ao contrário, adota um papel ativo, tanto em relação ao acatamento de atos administrativos, quanto em relação à solicitação de prestação de contas daqueles que os praticam (FALEIROS JÚNIOR, 2017, p. 71).

De fato, o crescimento da Administração Pública e a profusão de políticas públicas e ações administrativas a todos os aspectos possíveis da vida em sociedade são fatores que propiciaram o surgimento de um processo de participação no qual duas necessidades diferentes convergem: por um lado, a necessidade da Administração Pública de obter o maior apoio possível à aceitação social de suas decisões; e, por outro, a necessidade da sociedade e de grupos específicos dentro dela de garantir que a Administração Pública leve em consideração e cumpra suas próprias demandas e interesses (PIERRE; PETERS, 2005, p. 129).

Esse processo de participação se torna um relacionamento de *accountability* pelo qual cidadãos e grupos sociais se transformam em agentes de controle do desempenho administrativo, e a Administração Pública, nesse sentido, passa a ser forçada a prestar contas e justificar seus atos diante deles (OSBORNE; GABLER, 1992, p. 49).

Diferentemente das outras formas de responsabilização analisadas, a *accountability* democrática não é estabelecida de maneira formal e perfeitamente definida (ROWE, 1999). Pelo contrário, os elementos de seu processo — agentes públicos, critérios de avaliação, instrumentos de controle, consequências — nem sempre são bem definidos ou formalmente apresentados pela ordem jurídica e podem até variar com base no tipo de ação administrativa.

Em todo caso, deve-se sublinhar que essa forma de *accountability*, na Administração Pública, não é nova nem carece de qualquer restrição formal. Em verdade, não é incomum encontrar — mesmo nos modelos mais clássicos e burocráticos de Administração Pública — instrumentos de participação cívica no processo administrativo de tomada de decisão (SCHIRATO; PALMA, 2011, p. 3-4). Assim, tanto na formulação de regulamentos, quanto na adoção de outros tipos de

atos e decisões administrativas, é frequente encontrar uma fase do processo que é abordada na consulta pública e no recebimento de alegações feitas por cidadãos.

E, certamente, esse tipo de consulta — formalmente previsto e regulamentado no que se refere a seus procedimentos e consequências — encontra a devida guarida do ordenamento, com regramentos materiais e procedimentais próprios. No entanto, o que é realmente novo aqui é o fato de a Administração Pública prestar contas diretamente aos cidadãos por seu desempenho.

Fala-se, com sonoridade e grande ênfase, no alvorecer de uma Administração Pública consensual, marcada pela legitimação dos processos decisórios a partir do esforço coletivo e virtuoso da participação cidadã (TORRES, 1999, p. 249). Sobre isso se tratará mais adiante, mas importa saber que não é apenas o “governo”, como autoridade suprema e politicamente responsável pelo desempenho das atividades da Administração Pública, que deve responder pela maneira como atua, tanto perante o Legislativo, quanto, em última instância, o eleitorado. Isso porque “nenhuma justificativa pode haver, nem jurídica, nem política, e muito menos ética, para pretender aplicar ao Estado moderno os critérios com os quais funcionaram os governos absolutistas no passado” (GORDILLO, 2003, t. 1, p. 12, tradução livre),⁹ por isso, para além da visão tradicional da Administração Pública, propõe-se que as unidades administrativas e os servidores públicos individualmente considerados podem e devem ser responsabilizados diretamente pelos cidadãos pela gestão e pelos resultados de suas atividades administrativas que se desvirtuem de parâmetros legais e éticos.

Assim, unidades administrativas e servidores públicos não podem mais ser considerados livres de qualquer relação direta de *accountability* perante os cidadãos sob o argumento de que, quanto a isso, responde o próprio Estado. O principal objetivo da ação administrativa é a satisfação das necessidades e interesses dos cidadãos, dentro da estrutura geral da Constituição e do restante da ordem jurídica. Nesse sentido, o desempenho administrativo deve ser inspirado não apenas pelo respeito dessa estrutura jurídica, mas principalmente pela obtenção da maior satisfação possível a essas necessidades e interesses.

⁹ No original: “[...] ninguna justificación, ni jurídica ni política y menos aun ética, puede haber para pretender aplicar al Estado moderno los criterios con los cuales funcionaron los gobiernos absolutistas del pasado”.

A responsabilidade democrática, portanto, concentra sua atenção nos resultados da ação administrativa, em seu impacto na vida social e econômica, ou seja, em sua eficácia inovadora em sentido amplo. Mas também se concentra na satisfação das demandas dos cidadãos e grupos sociais diretamente afetados pelas atividades da Administração Pública.

Esses atores se tornam, assim, os novos agentes do controle da Administração Pública, de acordo com esse novo conceito de *accountability* democrática. Com isso, cidadãos e grupos sociais que se valem dessa forma de *accountability* podem se servir dos mesmos mecanismos que também são usados para a participação cívica nos processos administrativos de tomada de decisão: comitês e conselhos de cidadãos, audiências públicas, organizações de consumidores, etc. (OLIVEIRA; SCHWANKA, 2008, p. 47).

Anota-se, ademais e já sinalizando um ponto fulcral do que se abordará mais adiante, que, além desses instrumentos de controle da *accountability* democrática, é preciso acrescentar o papel desempenhado pelas Tecnologias da Informação e Comunicação quanto à vigilância do exercício das atividades públicas.

Certamente, o escrutínio do desempenho da Administração Pública força as unidades de administração afetadas a prestar contas públicas sobre suas atividades, explicá-las e justificá-las, praticamente sem espaço (ressalvados os casos abarcados por sigilo administrativo). A tecnologia abriu as portas para novos instrumentos de comunicação, informação e, portanto, controle dos cidadãos sobre as atividades do Estado (JACOBSSON; PIERRE; SUNDSTRÖM, 2015, p. 39). A esse respeito, não cumpre apenas dizer que a Administração Pública está agora mais aberta e transparente do que há alguns anos; é que as expectativas dos cidadãos mudaram e agora eles estão mais conscientes, mais bem informados e mais exigentes de explicações e justificativas.

Por essa razão, não apenas a Administração Pública precisa ser eficiente — valendo-se, inclusive, da tecnologia para isso —, mas, também, deve provar aos cidadãos que essa eficiência é verdadeira e que propicia verdadeiro florescimento de instrumentos de supervisão e controle do desempenho administrativo (NORMANTON, 1971, p. 312-314) que atenda aos anseios de uma sociedade cada vez mais consciente da relevância desse controle, a fim de garantir a máxima eficiência da Administração Pública.

Michael Power denomina esse hodierno fenômeno de “sociedade de auditoria” (POWER, 1997, p. 4), com vigilância multissetorial constante e consequências advindas da inobservância da *accountability* democrática. De qualquer forma, é evidente que o exercício desse controle não pode incluir, do ponto de vista formal, consequências concretas que não sejam a adoção de determinadas decisões ou atos administrativos; a modificação das decisões dos atores adotadas anteriormente; a anulação de atos ou decisões; ou, finalmente, a abertura de processos disciplinares contra os servidores públicos envolvidos em não conformidades.

O principal efeito geral derivado da realização da *accountability* democrática deve ser a legitimação democrática da Administração Pública. Essa legitimação é o resultado necessário da implicação direta dos cidadãos no processo de adoção de atos e regulamentos administrativos e no controle de sua implementação.

4 CONCLUSÃO

A *accountability* é um tema fundamental para melhorar a gestão pública e promover transparência, eficiência e responsabilidade na administração pública. Ela se refere ao processo de responsabilização das entidades e dos gestores públicos por suas ações e decisões e pode ser analisada sob diferentes dimensões, incluindo a política, a administrativa, a profissional e a democrática.

A *accountability* política apresenta duas dimensões: vertical e horizontal. Na dimensão vertical, há uma relação entre aqueles que ocupam altos cargos na estrutura administrativa, como agentes políticos e cargos comissionados. Na dimensão horizontal, há uma relação que vincula o Executivo ao Legislativo, em que agentes administrativos de alto nível prestam contas diretamente a quem os fiscaliza por seu desempenho individual ou de suas unidades administrativas.

A *accountability* administrativa, assim como a política, ocorre em dupla dimensão: vertical e horizontal. Na dimensão vertical, há uma relação que vincula posições administrativas inferiores às superiores — políticas ou administrativas. Na dimensão horizontal, há uma relação que vincula o administrador individual e a Administração Pública como um todo aos cidadãos, órgãos externos de supervisão e controle, como órgãos de auditoria, controladores e *ombudsmen*.

Além disso, a *accountability* profissional é um tipo especial de relação de prestação de contas que ocorre principalmente no mundo profissional. Por fim, a *accountability* democrática é uma forma de prestação de contas menos definida, mas que é expressa diretamente pelos cidadãos ou pela sociedade como um todo e que está diretamente relacionada à democracia e à transparência na gestão pública, em que a sociedade tem o direito de fiscalizar e cobrar dos governantes e servidores públicos uma atuação mais ética e responsável.

Partindo dessa diferenciação entre as quatro dimensões do termo *accountability*, fica mais clara a importância da participação social, agora catalisada pelas estruturas de governo digital. Sem dúvidas, a promulgação da Lei nº 14.129/2021, que define, dentre outros temas, o incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública como um princípio de governo digital, consagrou importantes normas jurídicas para a compreensão e reestruturação da administração pública do século XXI.

A Lei do Governo Digital é uma medida imediata para a implementação de estruturas de tecnologia da informação e comunicação em modelos democráticos. Princípios como transparência na execução dos serviços públicos, incentivo à participação social no controle e na fiscalização da administração pública e dever do gestor público de prestar contas diretamente à população sobre a gestão dos recursos públicos são importantes para fortalecer a *accountability*.

Conclui-se que a *accountability* não deve ser vista como um distanciamento completo entre Estado e cidadãos, mas como uma aproximação essencial baseada em transparência e boa conduta. A responsabilização dos gestores públicos por suas ações e decisões deve ser vista como um meio de fortalecer a relação entre Estado e sociedade e garantir o direito fundamental à boa administração pública. Para aprofundar o conhecimento sobre o conceito de *accountability* e suas diferentes dimensões, uma abordagem qualitativa baseada em pesquisa bibliográfica foi realizada a partir de quatro critérios: *accountability*, *legality*, *integrity* e *responsiveness*. Partindo de sua combinação, denota-se a viabilidade de racionalização dos programas de *compliance* a partir de uma “boa” administração pública, que congregue os cidadãos em torno do objetivo maior de garantir lisura no cumprimento dos afazeres estatais.

A conjugação desses critérios denota a viabilidade de racionalização dos programas de *compliance* a partir de uma boa administração pública. A configuração

da sigla Alir, a partir da junção das letras iniciais dos quatro parâmetros, é uma proposição semelhante à dos universais evolutivos. E, a partir disso, constatou-se que a “responsabilidade como capacidade” (*capacity*) refere-se à autoridade do servidor público para agir, limitada pelas leis e regulamentos que definem suas obrigações e deveres. Já a “responsabilidade como prestação de contas” (*accountability*) envolve a obrigação do servidor público de prestar informações e justificativas de suas ações a uma autoridade superior interna ou externa. Por fim, a “responsabilidade em sentido estrito” (*liability*) envolve as consequências dos próprios atos e dos atos praticados por terceiros dentro do campo de autoridade do administrador responsável final.

REFERÊNCIAS

AMARAL FILHO, M. J. T. do. Ouvidor-geral – o *Ombudsman* brasileiro. In: ALMEIDA, F. D. M. de; MARQUES NETO, F. de A.; MIGUEL, L. F. H.; SCHIRATO, V. R. (Coord.). *Direito público em evolução: estudos em homenagem à Professora Odete Medauar*. Belo Horizonte: Fórum, 2013. p. 275-284.

BAR CENDÓN, A. *Accountability and public administration: concepts, dimensions, developments*. Maastricht: NISPACEE European Institute of Public Administration, 1999.

BEVIR, M. *Democratic governance*. Princeton: Princeton University Press, 2010.

BLACK, J. *Rules and regulators*. Oxford: Clarendon Press, 1997.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013. Dispõe sobre a responsabilização administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a administração pública, nacional ou estrangeira, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, seção 1, p. 1, 2 ago. 2013. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2013/lei-12846-1-agosto-2013-776664-publicacaooriginal-140647-pl.html>. Acesso em: 20 mar. 2023.

BRASIL. Congresso Nacional. Lei nº 14.129, de 29 de março de 2021. Dispõe sobre princípios, regras e instrumentos para o Governo Digital e para o aumento da eficiência pública e altera a Lei nº 7.116, de 29 de agosto de 1983, a Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei nº 12.682, de 9 de julho de 2012, e a Lei nº 13.460, de 26 de junho de 2017. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jun. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14129.htm. Acesso em: 20 mar. 2023.

BREGA, J. F. F. Perspectivas sobre a Lei do Governo Digital no Brasil. In: CRAVO, D. C.; JOBIM, E.; FALEIROS JÚNIOR, J. L de M. (Coord.). *Direito público e tecnologia*. Indaiatuba: Foco, 2022. p. 223-244.

CAIDEN, G. E. The problem of ensuring the public accountability of public official. In: JABBRA, J. G.; DWIVEDI, O. P. (Ed.). *Public service accountability: a comparative perspective*. West Hartford: Kumarian, 1989. p. 17-38.

CASTRO, R. P. A. de; GONÇALVES, F. S. P. *Compliance e gestão de riscos nas empresas estatais*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

FALEIROS JÚNIOR, J. L. de M. Administração Pública consensual: novo paradigma de participação dos cidadãos na formação das decisões estatais. *Revista Digital de Direito Administrativo*, Ribeirão Preto, v. 4, n. 2, p. 69-90, jul./dez. 2017.

FARIA JÚNIOR, J. L. de. Ordens e Conselhos profissionais: noções (excertos de um parecer). *Revista dos Tribunais*, São Paulo, ano 64, v. 475, p. 217-219, maio 1975.

FRADA, M. A. Carneiro da. *Teoria da confiança e responsabilidade civil*. Coimbra: Almedina, 2004.

FRANÇA, P. G. *Ato administrativo, consequencialismo e compliance: gestão de riscos, proteção de dados e soluções para o controle judicial na era da IA*. 4. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

FREITAS, J. *Direito fundamental à boa Administração Pública*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

FREITAS, J. *O controle dos atos administrativos e os princípios fundamentais*. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

GOETZ, A. M.; JENKINS, R. Hybrid forms of accountability: citizen engagement in institutions of public-sector oversight in India. *Public Management Review*, Oxfordshire, v. 3, n. 3, p. 363-383, jul./set. 2001.

GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo*. 7. ed. Buenos Aires: Fundación de Derecho Administrativo, 2003. t. 1.

GORE, Al. *Creating a government that works better and costs less*. Nova York: Penguin, 1993.

GRAU, E. R. *O direito posto e o direito pressuposto*. 8. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

GUALAZZI, E. L. B. Controle administrativo e 'Ombudsman'. *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo*, São Paulo, v. 86, n. 2, p. 144-163, ago./dez. 1991.

HALLIDAY, S. *Judicial review and compliance with administrative law*. Oxford: Hard Publishing, 2004.

HOGWOOD, B. W. Autonomía burocrática y responsabilidad. *Gestión y análisis de políticas públicas*, Madri, v. 15, p. 19- 37, maio/ago. 1999.

HOWELL, D. Public accountability: trends and parliamentary implications. In: SMITH, B. L. R.; HAGUE, D. C. (Ed.). *Dilemma of accountability in modern government: independence versus control*. Nova York: Palgrave Macmillan, 1971. p. 233-250.

JACOBSSON, B.; PIERRE, J.; SUNDSTRÖM, G. *Governing the embedded state: the organizational dimension of governance*. Oxford: Oxford University Press, 2015.

JØRGENSEN, T. B.; SØRENSEN, D.-L. Codes of good governance. *Public Administration*, Nova Jersey, v. 12, n. 1, p. 71-96, dez. 2012.

LEIGNEL, J.-L.; UNGARO, T. S. A. *Digital transformation: information system governance*. Nova Jersey: John Wiley & Sons, 2016.

LÖFFLER, E. *Managing accountability in intergovernmental partnerships*. Relatório apresentado à OECD-PUMA. Paris: OECD, 1999.

MAFFINI, R. da C. *Princípio da proteção substancial da confiança no Direito Administrativo brasileiro*. 2005. 253 f. Tese (Doutorado em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2005.

MARQUES NETO, F. de A. Art. 23 da LINDB: o equilíbrio entre mudança e previsibilidade na hermenêutica jurídica. *Revista de Direito Administrativo*, Edição Especial: Direito Público na Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro – LINDB (Lei nº 13.655/2018), Rio de Janeiro, p. 93-112, nov. 2018.

MARQUES NETO, F. de A. Pensando o controle da atividade de regulação estatal. In: GUERRA, S. (Coord.). *Temas de direito regulatório*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2005. p. 200-248

MAURIQUE, J. A. Conselhos: controle profissional, processo administrativo e judicial. In: FREITAS, V. P. de (Coord.). *Conselhos de fiscalização profissional: doutrina e jurisprudência*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. p. 250-343.

MEIRELLES, H. L. *Direito Administrativo brasileiro*. 28. ed. São Paulo: Malheiros, 2003.

MOREIRA NETO, D. de F. Novos institutos consensuais da ação administrativa. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, v. 231, n. 1, p. 123-156, jan./mar. 2003.

NORMANTON, E. Leslie. Public accountability and audit: a reconnaissance. In: SMITH, B. L. R.; HAGUE, D. C. (Ed.). *Dilemma of accountability in modern government: independence versus control*. Nova York: Palgrave Macmillan, 1971. p. 311-345.

OLIVEIRA, G. H. J. de; SCHWANKA, C. A administração consensual como a nova face da Administração Pública no século XXI: fundamentos dogmáticos, formas de expressão e instrumentos de ação. *A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional*, Belo Horizonte, ano 8, n. 32, p. 31-50, abr./jun. 2008.

ORGANIZAÇÃO PARA COOPERAÇÃO E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO. *Towards a sound integrity framework: instruments, processes, structures and conditions for implementation* OECD - Public Governance Committee, 2009. Disponível em: <http://www.oecd.org>. Acesso em: 20 mar. 2023.

OSBORNE, D.; GAEBLER, T. *Reinventing government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. Reading: Addison-Wesley, 1992.

OTERO, P. *Legalidade e Administração Pública: o sentido da vinculação administrativa à juridicidade*. Coimbra: Almedina, 2011.

PAPADOPOULOS, Y. Cooperative forms of governance: problems of democratic accountability in complex environments. *European Journal of Political Research*, Oxford, v. 42, n. 4, p. 473-501, jun. 2003.

PARSONS, T. Evolutionary universals in society. *American Sociological Review*, Chicago, v. 29, n. 3, p. 339-357, jun. 1964.

PETERS, T. J.; WATERMAN JR., R. H. *In search of excellence: lessons from America's best-run companies*. Nova York: Harper & Row, 1982.

PIERRE, J.; PETERS, B. G. *Governing complex societies: trajectories and scenarios*. Nova York: Palgrave Macmillan, 2005.

POWER, M. *The audit society: rituals of verification*. Oxford: Oxford University Press, 1997.

QUIRK, B. Accountable to everyone: postmodern pressures on public managers. *Public Administration*, Nova Jersey, v. 75, n. 3, p. 569-586, out./dez. 1997.

RHODES, R. A. W. The new governance: governing without government. *Political Studies*, University of Newcastle, Newcastle, n. XLIV, p. 652-667, 1996.

ROMZEK, B. S.; DUBNICK, M. J. Accountability in the public sector: lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, Nova Jersey, v. 47, n. 3, p. 227-238, maio/jun. 1987.

ROWE, M. Joined up accountability: bringing the citizen back in. *Public Policy and Administration*, Nova York, v. 14, n. 2, p. 91-102, 1999.

SAAD-DINIZ, E. *Ética negocial e compliance: entre a educação executiva e a interpretação judicial*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2019.

SARLET, I. W. A eficácia do direito fundamental à segurança jurídica: dignidade da pessoa humana, direitos fundamentais e proibição de retrocesso social no direito constitucional brasileiro. *In: ROCHA, C. L. A. (Org.). Constituição e segurança jurídica*. Belo Horizonte: Fórum, 2004. p. 84-130.

SCHIRATO, V. R.; PALMA, J. B. de. Consenso e legalidade: vinculação da atividade administrativa consensual ao Direito. *Revista Eletrônica sobre a Reforma do Estado*, Salvador, v. 24, p. 1-26, jan./fev. 2011.

SILVA, J. P. da. *Deveres do Estado de protecção de direitos fundamentais: fundamentação e estrutura das relações jusfundamentais triangulares*. 3. ed. Lisboa: Universidade Católica Editora, 2015.

SMITH, B. L. R. Accountability and independence in the Contract State. *In: SMITH, B. L. R.; HAGUE, D. C. (Ed.). Dilemma of accountability in modern government: independence versus control*. Nova York: Palgrave Macmillan, 1971. p. 3-69.

STONE, B. Administrative accountability in the 'Westminster' democracies: towards a new conceptual framework. *Governance: International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Nova Jersey, v. 8, n. 4, p. 505-526, out./dez. 1995.

SUNDFELD, C. A. *Direito Administrativo ordenador*. São Paulo: Malheiros, 2003.

THOMPSON, D. F. Responsibility for failures of government: the problem of many hands. *American Review of Public Administration*, Nova York, v. 44, n. 3, p. 259-273, 2014.

TORRES, R. L. A cidadania multidimensional na era dos direitos. *In: TORRES, R. L. (Org.). Teoria dos direitos fundamentais*. Rio de Janeiro: Renovar, 1999. p. 243-342.

WALDEGRAVE, W. *The reality of reform and accountability in today's public service*. Londres: CIPFA, 1993.

WEIDENBAUM, M. L. The government-oriented corporation. *In: SMITH, B. L. R.; HAGUE, D. C. (Ed.). Dilemma of accountability in modern government: independence versus control*. Nova York: Palgrave Macmillan, 1971. p. 129-147.