XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

LIANE FRANCISCA HÜNING PAZINATO

JOSÉ SÉRGIO DA SILVA CRISTÓVAM

EMERSON GABARDO

Copyright © 2019 Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito

Todos os direitos reservados e protegidos. Nenhuma parte destes anais poderá ser reproduzida ou transmitida sejam quais forem os meios empregados sem prévia autorização dos editores.

Diretoria – CONPEDI
Presidente - Prof. Dr. Orides Mezzaroba - UFSC – Santa Catarina
Vice-presidente Centro-Oeste - Prof. Dr. José Querino Tavares Neto - UFG – Goiás
Vice-presidente Sudeste - Prof. Dr. César Augusto de Castro Fiuza - UFMG/PUCMG – Minas Gerais
Vice-presidente Nordeste - Prof. Dr. Lucas Gonçalves da Silva - UFS – Sergipe
Vice-presidente Norte - Prof. Dr. Jean Carlos Dias - Cesupa – Pará
Vice-presidente Sul - Prof. Dr. Leonel Severo Rocha - Unisinos – Rio Grande do Sul
Secretário Executivo - Profa. Dra. Samyra Haydêe Dal Farra Naspolini - Unimar/Uninove – São Paulo

Representante Discente – FEPODI
Yuri Nathan da Costa Lannes - Mackenzie – São Paulo

Conselho Fiscal:
Prof. Dr. João Marcelo de Lima Assafim - UCAM – Rio de Janeiro Prof. Dr.
Aires José Rover - UFSC – Santa Catarina
Prof. Dr. Edinilson Donisete Machado - UNIVEM/UENP – São Paulo
Prof. Dr. Marcus Firmino Santiago da Silva - UDF – Distrito Federal (suplente)
Prof. Dr. Ilton Garcia da Costa - UENP – São Paulo (suplente)

Secretarias:
Relações Institucionais
Prof. Dr. Horácio Wanderlei Rodrigues - IMED – Santa Catarina
Prof. Dr. Valter Moura do Carmo - UNIMAR – Ceará
Prof. Dr. José Barroso Filho - UPIS/ENAJUM– Distrito Federal
Relações Internacionais para o Continente Americano
Prof. Dr. Fernando Antônio de Carvalho Dantas - UFG – Goías
Prof. Dr. Heron José de Santana Gordilho - UFBA – Bahia
Prof. Dr. Paulo Roberto Barbosa Ramos - UFMA – Maranhão
Relações Internacionais para os demais Continentes
Profa. Dra. Viviane Coêlho de Séllos Knoerr - Unicuritiba – Paraná
Prof. Dr. Rubens Beçak - USP – São Paulo
Profa. Dra. Maria Aurea Baroni Cecato - Unipê/UFPB – Paraíba

Eventos:
Prof. Dr. Jerônimo Siqueira Tybusch (UFSM – Rio Grande do Sul) Prof. Dr.
José Filomeno de Moraes Filho (Unifor – Ceará)
Prof. Dr. Antônio Carlos Diniz Murta (Fumec – Minas Gerais)

Comunicação:
Prof. Dr. Matheus Felipe de Castro (UNOESC – Santa Catarina
Prof. Dr. Liton Lanes Pilau Sobrinho (UPF/Univali – Rio Grande do Sul Prof. Dr. Caio
Augusto Souza Lara (ESDHC – Minas Gerais

Membro Nato – Presidência anterior Prof. Dr. Raymundo Juliano Feitosa - UNICAP – Pernambuco

D597

Direito administrativo e gestão pública II [Recurso eletrônico on-line] organização CONPEDI/ UFG / PPGDP

Coordenadores: Liane Francisca Hüning Pazinato

José Sérgio da Silva Cristóvam

Emerson Gabardo – Florianópolis: CONPEDI, 2019.

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-5505-771-7

Modo de acesso: www.conpedi.org.br em publicações

Tema: Constitucionalismo Crítico, Políticas Públicas e Desenvolvimento Inclusivo

1. Direito – Estudo e ensino (Pós-graduação) – Encontros Nacionais. 2. Assistência. 3. Isonomia. XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI (28 : 2019 : Goiânia, Brasil).

CDU: 34



Conselho Nacional de Pesquisa
Univeridade Ferderal de Goiás e Programa
e Pós-Graduação em Direito Florianópolis

Santa Catarina – Brasil
www.conpedi.org.br





de Pós Graduação em Direito e Políticas Públicas
Goiânia - Goiás
https://www.ufg.br/

XXVIII ENCONTRO NACIONAL DO CONPEDI GOIÂNIA – GO

DIREITO ADMINISTRATIVO E GESTÃO PÚBLICA II

Apresentação

O XXVIII Encontro Nacional do CONPEDI, ocorrido entre os dias 19 e 21 de junho de 2019, na acolhedora Goiânia (GO), ofereceu aos seus participantes conferências, painéis e grupos de trabalho de elevada qualidade, a exemplo do Grupo de Trabalho "Direito Administrativo e Gestão Pública II", que reuniu um qualificadíssimo conjunto de pesquisadores de todas as regiões do país, com artigos marcados pela destacada pertinência acadêmica e induvidoso relevo prático.

A marca que perpassou os artigos apresentados pode ser sintetizada no apuro intelectual e atualidade, com comunicados científicos e discussões de alta qualidade, sobre as mais diversas temáticas do Direito Administrativo, de forma a envolver alunos de mestrado e doutorado, professores e profissionais, com contribuições e discussões marcadas pela perspectiva dialógica horizontal, democrática, aberta e plural.

Os artigos aqui publicados gravitam em torno das seguintes temáticas:

1. OS SERVIÇOS DE REGISTRO DE IMÓVEIS PODEM CONTRIBUIR NO COMBATE À CORRUPÇÃO E LAVAGEM DE DINHEIRO?

2. O SISTEMA DE COMPLIANCE APLICÁVEL ÀS EMPRESAS PÚBLICAS E SOCIEDADES DE ECONOMIA MISTA: UMA ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI N° 13.303/2016;

3. O CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E A COMPETÊNCIA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS PARA JULGAR AS CONTAS DE GESTÃO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL;

4. MANDATO DO ADMINISTRADOR PÚBLICO: LEGITIMIDADE, LIMITES, EFICIÊNCIA, DESVIO DE FINALIDADE, EXCESSO OU ABUSO DE DIREITO DE ADMINISTRAR POR DESATENDIMENTO DE INTERESSE PÚBLICO E SOCIAL E SUAS CONSEQUÊNCIAS JURÍDICAS;

5. JUDICIALIZAÇÃO E REQUISIÇÃO ADMINISTRATIVA NA ÁREA DA SAÚDE PÚBLICA: O CASO DE PALMAS, TO;

6. DOS FATORES IMPREVISÍVEIS E CRÍTICOS DENTRO DO ATUAL MODELO DE TRANSPORTE COLETIVO: SEUS REFLEXOS NA COMPOSIÇÃO DO VALOR TARIFÁRIO;

7. A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA GLOBAL;

8. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA, PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E ADMINISTRAÇÃO GERENCIAL;

9. O CONTROLE SOCIAL DO TERCEIRO SETOR;

10. OS MUNICÍPIOS E A (IM)POSSIBILIDADE DE INSTITUIÇÃO DE NORMAS SOBRE LICITAÇÃO: UMA ANÁLISE DO RECURSO EXTRAORDINÁRIO 423560;

11. A DESLEGITIMAÇÃO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE SAÚDE EM RAZÃO DA INTERVENÇÃO DO PODER JUDICIÁRIO;

12. ESCOLHA PÚBLICA E ANÁLISE DA DISCRICIONARIEDADE NO ATO ADMINISTRATIVO DE DISPENSAR A LICITAÇÃO NA HIPÓTESE DO ART. 24, II, DA LEI 8.666/93;

13. PRESCRIÇÃO EM MATÉRIA DISCIPLINAR;

14. LICITAÇÕES SUSTENTÁVEIS: UMA ANÁLISE DA EFICÁCIA DO USO DO PODER DAS COMPRAS ESTATAIS FEDERAIS COMO INSTRUMENTO PARA A REALIZAÇÃO DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL SUSTENTÁVEL.

Um rico conjunto de temáticas, que evidencia a firme marca da interdisciplinaridade e contemporaneidade das discussões afetas à atividade administrativa e à gestão pública, de forma a indicar rumos para a pesquisa e o debate sobre os grandes temas do Direito Administrativo na atualidade.

De nossa parte, sentimo-nos profundamente honrados pela participação na Coordenação desse relevante Grupo de Trabalho (GT), com o registro da satisfação em podermos debater com todos os autores e demais participantes.

Registramos os sinceros cumprimentos ao CONPEDI, pela já costumeira qualidade dos encontros nacionais, e agradecemos aos colegas de Goiânia (GO) pela afetuosa acolhida que tivemos na UFG - nesse relevante momento de divulgação da pesquisa científica na área do Direito. A culinária e a hospitalidade do povo goianiense conquistaram a todos nós!

Cordial abraço e esperamos que os leitores apreciem essa coletânea e suas qualificadas temáticas!

Goiânia, junho de 2019.

Prof. Dr. José Sérgio da Silva Cristóvam – Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC)

Prof. Dr. Emerson Gabardo – Pontifícia Universidade Católica do Paraná (PUC/PR)

Profa. Dra. Liane Francisca Hüning Pazinato – Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Nota Técnica: Os artigos que não constam nestes Anais foram selecionados para publicação na Plataforma Index Law Journals, conforme previsto no artigo 8.1 do edital do evento. Equipe Editorial Index Law Journal - publicacao@conpedi.org.br.

A IMPORTÂNCIA DO CONTROLE SOCIAL DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA NO CONTEXTO DA GOVERNANÇA GLOBAL

IMPORTANTE OF PUBLIC ADMINISTRATION SOCIAL CONTROL IN THE GLOBAL GOVERNANCE CONTEXT

Luiz Gustavo de Oliveira Vieira
Luana Pedrosa De Figueiredo Cruz

Resumo

O presente estudo se propõe a contextualizar o controle social da Administração Pública no atual estágio em que se encontram as relações entre os países, altamente integrados e interdependentes entre si. As práticas das medidas de governança têm se difundido ao redor do mundo, dentre as quais a necessária existência de mecanismos de controle social dos atos praticados pelas administrações estatais. Por meio do método indutivo, pode-se concluir que no atual cenário geopolítico contemporâneo não são mais admitidas pautas e procedimentos dissonantes entre os países, sendo o controle social algo do qual não se admitem retrocessos.

Palavras-chave: Governança, Globalização, Controle social, Mecanismos de controle, Fiscalização

Abstract/Resumen/Résumé

This paper proposes to contextualize public administration social control in the current relations stage among countries, now higly integrated and interdependent with each other. The governance practices have been spread around the globe, including the necessary existance of social control mechanisms over public acts practices. It´s possible to conclude that, by means of the inductive method, dissonant patterns and procedures among countries, in this contemporary geopolitical scenario, are no longer allowed, and social control is something that can´t regress.

Keywords/Palabras-claves/Mots-clés: Governance, Globalization, Social control, Control mechanisms, Supervision

INTRODUÇÃO

O conceito de governança tem origem no setor privado. Embora seu conceito inicial remonta à década de 1930, foi a partir da quebra da empresa norte-americana Enron, nos anos 2001 e 2002, que a importância da sua prática passou a ser valorizada pelas organizações do setor privado.

Tratava-se de uma empresa bilionária, com capital aberto em bolsa de valores e com atuação em diversas áreas, que iam de exploração de petróleo a telecomunicações. Contudo, houve um esquema de fraude contábil capitaneado por seus administradores, intencionados apenas a maximizarem seus lucros pessoais em detrimento da organização. Seguiu-se a isso uma crise de confiança no mercado e um inevitável processo de falência diante da existência de dívidas elevadas.

Diante desse acontecimento, o mundo corporativo passou a adotar práticas de governança que, segundo o IBGC (Instituto Brasileiro de Governança Corporativa), é "o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas".

Nota-se, dessa maneira, que a governança envolve um plexo de relacionamentos entre as partes interessadas (*stakeholders*) no êxito de uma determinada organização. A avaliação, monitoramento e direção das atividades do organismo são as atividades nucleares das práticas de governança.

No que diz respeito ao setor público, sabe-se que os Estados vêm sofrendo modificações estruturais para melhor atenderem aos cidadãos. Segundo BRESSER PEREIRA (1997, p. 26), trata-se de verdadeira redefinição das relações entre o Estado e a sociedade, em que o governante deve ser responsivo e um fiel obediente dos desejos ou determinações dos cidadãos. Estes demandam, cada vez mais, a materialização dos auspícios constitucionais, de maneira a terem acesso a serviços públicos bem prestados e a melhorias que se reflitam diretamente na qualidade de vida, em retribuição direta e justa dos tributos que são pagos.

Nesse contexto é que surge o conceito de governança pública. Na visão do Tribunal de Contas da União (2014, p. 26), adotada como referência neste estudo acadêmico, a governança pública abrange mecanismos de liderança, estratégia e controle postos em prática para avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão governamental, com a finalidade de proporcionar satisfatória condução de políticas públicas e a adequada prestação de serviços de interesse da sociedade.

Em um cenário hodierno de globalização e de interdependência entre povos e nações, não obstante a existência de aspectos que distingam as diferentes culturas e sociedades, há certas práticas que são comuns a vários Estados. Os ditames de uma governança global, entendida como diretrizes que possam ser aplicadas de forma generalizada por vários atores no plano internacional na busca por um modelo comum de prosperidade, são um dos fenômenos observáveis na conjuntura atual em diversos países.

Nesse sentido, avulta-se de importância o seguinte questionamento: os Estados devem possuir estruturas e procedimentos que viabilizam a aplicação prática dos preceitos de governança pública, notadamente quanto à possibilidade de a sociedade exercer o controle da Administração Pública?

As respostas a essa indagação são relevantes porque a conceituação de governança pública menciona o controle. Este, por sua vez, só é possível de ocorrer se houver transparência e vias de acesso às informações governamentais, pois tais aspectos viabilizam a fiscalização e a interferência da sociedade nos rumos do Estado. Já que governança envolve relacionamentos entre partes interessadas, justifica-se que o povo, razão de ser de um Estado e principal cliente da Administração Pública, tenha participação e capacidade de influenciar direta ou indiretamente as ações governamentais.

Com isso, este artigo objetiva dar um panorama contemporâneo das práticas de governança existentes, tendo como enfoque o direito fundamental ao controle das ações estatais. Ademais, é relevante contextualizar os instrumentos de governança com o atual quadro de globalização e interdependência.

Para atingir tais objetivos, utilizar-se-á o método indutivo, a partir do qual a observação e a análise de procedimentos de controle da Administração Pública existentes permitirão dizer se os Estados estão sensíveis aos novos paradigmas postos pelos preceitos da governança global.

Verdadeiramente, só há possibilidade de controle social em um Estado Democrático de Direito. Logo, a governança pública só encontra guarida em um ambiente de concertação e de Administração dialógica, em que se abrem as portas da Administração Pública à sociedade. Como se verá adiante, essa abertura do Estado à sociedade é um fenômeno que vem ocorrendo em diversas outras nações democráticas do mundo, sobretudo diante da inevitável globalização e aproximação entre nações.

1 O FENÔMENO DA GLOBALIZAÇÃO E DA INTEGRAÇÃO ENTRE OS POVOS E O PARADIGMA DA UNIÃO EUROPEIA

A globalização envolve uma conceituação polissêmica e em constante mutação. Segundo CALDAS (2018, p. 48), ela enseja interdependência econômica e política em um mundo em que os Estados se integram cada vez mais entre si, especialmente em função dos avanços dos avanços dos meios de comunicação e da tecnologia. O fenômeno, segundo o mesmo autor, implica ainda a criação de padrões universais para a proteção dos direitos humanos, reconhecendo a democracia participativa e a promoção da paz social como aspectos nucleares para a obtenção de um ideal comum de desenvolvimento global e sustentável a todos.

Trata-se de um fenômeno histórico que encontra raízes antigas. CONEJERO PAZ (2010), por exemplo, diz que aspectos de globalização já podiam ser observados na época do descobrimento da América, com a expansão do comércio e das navegações que impulsionaram as comunicações entre diferentes países. Contudo, é a partir da década de 90 do século XX que passou a ser algo capilarizado e capaz de influenciar a vida de todas as pessoas. A queda do muro de Berlim, as revoluções tecnológicas nos meios de comunicação, a velocidade do tráfego de informações e a universalização de algumas políticas econômicas são apenas alguns dos aspectos que aceleraram a globalização em escala nunca antes vista na história mundial.

A fluidez de informações e a facilidade nas comunicações geram aproximação entre países diferentes, gerando uma identificação de um povo perante outro. É o primeiro passo para que se possa cogitar da existência de uma integração entre os povos, em que o fenômeno da globalização fica ainda mais evidenciado.

BALASSA (1961, p. 173-185) define a integração entre os povos como um processo ou estado de coisas pelas quais diferentes nações decidem formar um grupo regional. O uso da palavra integração pode especificar a junção de dois ou mais países em uma região econômica.

Esse conceito, tal qual acontece com a ideia da globalização, também não é algo recente. A história mostra as tentativas de integração que já ocorreram em tempos pretéritos, como a Liga Ateniense (Grécia antiga), Liga Hanseática (Europa da Idade Média) e o *Zollverein* (atual Alemanha). Essas aproximações entre diferentes povos e cidades se deram principalmente por interesses econômicos e comerciais em comum, sem que houvesse

necessidade de conflitos. Na essência, eram cooperações para o atendimento de interesses comuns.

A questão econômica é sem dúvida um fator preponderante na questão da integração entre povos. Ao longo da história, na linha das teorias delineadas por BALASSA (1961), o mundo tem experimentado diferentes graus de integração. As Áreas de Livre Comércio, em que se estabelece a ausência de tarifas para o comércio entre países do grupo, compreendem o menor grau de integração entre os povos em função de razões econômicas. A partir daí o nível de integração cresce gradativamente (União Aduaneira, Mercado Comum, União Econômica) até atingir o grau máximo de integração, que é o de União Monetária.

Esse grau máximo somente foi atingido pela União Europeia, que passou por praticamente todos os estágios de integração. Nos países integrantes daquele bloco, além da existência de uma moeda única e comum, há livre circulação de fatores de produção, de pessoas, de bens e serviços, além da existência de uma harmonia entre as políticas econômicas dos Estados. Se um país apresenta problemas macroeconômicos, tal qual uma crise fiscal, há uma preocupação real por parte dos demais países europeus, já bastante amadurecidos com a experiência de integração que o continente experimenta ao longo de sua história.

A União Europeia é o principal paradigma contemporâneo quando se discutem os fenômenos da globalização e da integração entre os povos. Há inclusive uma instituição legiferante transnacional, o Parlamento Europeu, cujos membros eleitos criam normas de efeito vinculante a todos os países integrantes do bloco. Logo, pode-se identificar a força que as normas do bloco possuem perante os Estados nacionais.

As práticas europeias são um importante referencial para os outros países do globo. Nesse sentido, em 2001 a União Europeia divulgou o Livro Branco da Governança Europeia. Esse documento tem diretrizes relevantes para a implementação da governança pública nos países do Velho Continente.

De início, salienta-se o próprio conceito de governança contido no Livro Branco, que prioriza a adoção de sistemas de representação, de instituições, de processos e de corpos sociais enquanto instrumentos de controle democrático, de participação nas decisões e de responsabilidade coletiva (COMISSÃO EUROPEIA, 2001). Temos também os cinco princípios da boa governança, a saber: abertura, participação, responsabilização, eficácia e coerência.

Para o cumprimento de tais diretrizes e princípios há que se ter, inevitavelmente, maior participação popular e maior abertura por parte das administrações estatais. Como já

destacado anteriormente, governança efetiva passa por regime democrático e instituições permeáveis à população. Transparência, integridade e prestação de contas são aspectos intrínsecos e inafastáveis à existência de uma boa governança.

Tendo como referência o conceito de governança trazido pela União Europeia e a necessária rediscussão do relacionamento do Estado com a sociedade, tem-se que o controle social da Administração Pública pode ser entendido como um direito fundamental para o pleno exercício da cidadania e para o desenvolvimento de uma mentalidade de pertencimento àquele contexto social.

2 O DIREITO FUNDAMENTAL AO CONTROLE DA ADMINISTRAÇÃO

Claro está que a existência de controle social em face da Administração Pública é uma das faces da ideia de governança pública. As previsões normativas europeias evidenciam bem essa importância.

Já se sabe também que o Estado é a entidade incumbida de manejar o interesse público. Hodiernamente, não se deve mais consentir que a autoridade pública arbitre o que seja o interesse público. Dentro do ambiente democrático, no qual estão inseridos os traços da governança, os rumos das ações governamentais e o estabelecimento das políticas públicas devem ser resultado de uma construção entre os representantes do poder público e a sociedade.

Sendo a sociedade a razão de ser da entidade estatal, deve ela ter mecanismos de controlar e supervisionar as ações do poder público. Na visão de CARVALHO FILHO (2017, p. 1001), isso serve para "assegurar a garantia dos administrados e da própria Administração no sentido de ver alcançados esses objetivos e não serem vulnerados direitos subjetivos dos indivíduos". Por meio do controle é que se pode apurar a legitimidade das condutas estatais.

Do ponto de vista da governança global, já se sabe da importância da existência de mecanismos de controle. No intuito de fortalecer esse argumento, observa-se que, dentro dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável propostos pela Organização das Nações Unidas, o objetivo 17 visa ao fortalecimento dos meios de implementação e revitalização da parceria global para o desenvolvimento sustentável, algo que inclui a disponibilidade de dados, a existência de monitoramento e a prestação de contas. O objetivo 16, por sua vez, fala em redução substancial da corrupção, algo que pode ser reduzido com a existência de meios eficazes de controle.

No ordenamento jurídico brasileiro, a existência do controle tem status de princípio fundamental da Administração Publica brasileira[1], na leitura do Decreto-Lei nº 200/67. Ele deve ser exercido em todos os níveis e em todos os órgãos. CARVALHO FILHO (2017) complementa ainda dizendo que "a gestão de interesses alheios, como é o caso da Administração, implica naturalmente a prestação de contas de ações e resultados aos titulares dos mesmos interesses, no caso a coletividade".

Essa definição normativa brasileira, bem como aquilo que é difundido pela Agenda 2030 da ONU por meio dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, certamente tem inspiração, ainda que indireta, no artigo 15 da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, de 1789, que tem a seguinte redação: "A sociedade tem o direito de pedir contas a todo agente público pela sua administração". Nota-se que a prestação de contas é uma ideia antiga, mas que veio ganhando força e novos contornos com o passar dos anos, até se atingir o patamar delineado pelo conceito de governança pública.

Diante das definições normativas e doutrinárias até aqui citadas, JACOBY FERNANDES (2016, p. 39) afirma que a Constituição Federal de 1988 consagra o controle como direito fundamental em seu art. 5º, porquanto são previstos os direitos de petição, de recebimento de informações dos órgãos públicos e de ajuizamento de ação popular (incisos XXXIV, XXXIII e LXXIII). Outra previsão constitucional apta a estabelecer o controle enquanto direito fundamental é o art. 74, § 2º, o qual prevê que qualquer cidadão e outras instituições sociais podem denunciar irregularidades ou ilegalidades aos Tribunais de Contas.

O controle é viabilizado, por sua vez, por práticas como a *accountability*[2], pois somente com acesso a prestações de contas é que a sociedade pode apreciar a compatibilidade das ações governamentais com as aspirações do povo. Dentro de um contexto mais globalizado, fazendo uso de conceitos difundidos pela prática internacional, a obrigação de prestar de contas integra a noção de *accountability*, expressão da língua inglesa que engloba, além da obrigação de prestar contas, a responsabilização do gestor responsável por manejar recursos que não lhe pertencem.

Ao lado da *accountability*, a transparência é outra prática sobre a qual também não se admitem retrocessos. Trata-se da evolução da publicidade. Esta última restringia-se à obrigação de os governos realizarem a publicação dos atos, sem a preocupação de ser uma

[1] O Decreto-Lei nº 200/67, de 25 de fevereiro de 1967, elenca em seu artigo 6º os cinco princípios fundamentais das atividades da Administração Pública Federal. Um desses princípios é o controle.

[2] Segundo o TCU (2014, p. 80), a *accountability* pode ser entendida como a obrigação que têm as pessoas às quais se tenham confiado recursos de assumir responsabilidades, de ordem fiscal, gerencial e programática, por seus atos e omissões e de, voluntariamente, informar a quem lhes delegou a responsabilidade por meio da prestação de contas.

informação clara, inteligível a qualquer cidadão e que pudesse ser acessada facilmente. A transparência já se preocupa em fazer a informação de relevância pública chegar ao cidadão e ser por ele compreendida, fomentando a conscientização coletiva e o exercício do controle. Afinal, não há como se controlar atos públicos que não chegam ao conhecimento da sociedade de maneira íntegra e tempestiva.

Os sistemas democráticos, segundo DANTAS (2018, p. 173), encontram sua fundamentação na *accountability*, porquanto a informação é um pressuposto básico da transparência das transações públicas em uma verdadeira e legítima democracia. Sem informações adequadas a esse respeito, os cidadãos ficam tolhidos de realizarem julgamentos em torno dos atos praticados pelos governantes.

Vale ressaltar que, segundo MARQUES (2007), *accountability* e transparência estão entre os pilares da prática de governança, ao lado do *compliance* (aderência a normas, postura ética e integridade dos agentes públicos) e da equidade.

Para bem proporcionar o atingimento do interesse público, a Administração Pública deve se portar de maneira condizente àquele desiderato. FREITAS (2014, p. 29) refere-se, inclusive, ao direito fundamental a uma boa Administração Pública, algo que o controle pode viabilizar. Este, por sua vez, se dá por meio de aparatos estatais vocacionados ao seu exercício ou por meio da participação direta da sociedade.

2.1 Mecanismos de controle existentes no próprio aparato estatal

O próprio Estado possui organismos com corpo técnico vocacionado a analisar a regularidade dos procedimentos, bem como sua aderência às normas e aos princípios da Administração.

Na função administrativa, temos primeiramente o controle interno, em que cada órgão ou gestor público tem o poder-dever de revisar seus próprios atos e condutas, bem como aquilo que é praticado por seus subordinados. Segundo MEDAUAR (1990), engloba a ideia da autotutela da Administração Pública, que tem o dever de anular atos eivados de ilegalidade e a faculdade de revogar atos inoportunos ou inconvenientes. Ainda dentro do controle interno, pode haver o que a Constituição Federal brasileira optou por denominar de Sistema de Controle Interno[3], em que há um corpo especializado na estrutura administrativa do órgão ou Poder apto a exercer o controle daquele organismo como um todo. Como exemplos há as controladorias, corregedorias, ouvidorias e a função de correição.

[3] Constituição Federal - Art. 74.

Ainda no exercício da função administrativa, temos os tribunais de contas que, no Brasil, são órgãos de auxílio do Poder Legislativo para a realização do controle externo[4]. Têm competências fiscalizatórias mais abrangentes que o controle interno, podendo inclusive ordenar a sustação de atos e de procedimentos eivados de irregularidades, bem como podem aplicar sanções previstas em lei aos agentes públicos responsáveis pelos atos que contrariam o interesse público.

Acerca dos tribunais de contas, DANTAS (2018, p. 187) destaca que essas instituições desempenham papel relevante enquanto elementos de estabilidade, podendo atuar também na correção de rumos e na avaliação dos resultados alcançados pela gestão pública. Além disso, os órgãos de controle externo aprimoram as instituições, algo que impacta positivamente a qualidade de vida das pessoas.

Também exercendo controle externo administrativo, mas já sendo uma instituição cuja função é essencial à Justiça, temos o papel do Ministério Público enquanto fiscal da ordem jurídica. O *parquet*, conforme previsto no artigo 129 da Carta Magna, também tem a incumbência de atuar na fiscalização do patrimônio público, podendo diligenciar perante quaisquer pessoas físicas ou jurídicas para formar sua convicção em torno da ocorrência ou não de irregularidades.

No exercício da função jurisdicional, o Poder Judiciário é um mecanismo de controle externo que, quando provocado, diz o direito no caso concreto, pacifica conflitos e dá definitividade em torno dos fatos que lhe são levados pelas partes. É bem verdade que se trata de um Poder inerte, que precisa ser provocado para atuar, ao passo que os organismos no exercício da função administrativa podem atuar de ofício, diretamente, bastando haver notícias verossímeis de ocorrência de irregularidades. Evidentemente, estes podem atuar também por provocação de outras pessoas.

Dos organismos citados, nota-se que o Estado tem estruturas que possuem a função institucional de controlar outros Poderes e órgãos, algo que evita a hipertrofia institucional, a desarmonia ou desequilíbrio entre Poderes e que possuem atuação relevantíssima no combate à corrupção. Nos países do globo em que se identificam regimes democráticos estão presentes mecanismos de controle, havendo diferenças quanto à natureza jurídica dos órgãos e também quanto à efetividade do controle, que pode ser influenciada por diversos aspectos (cultura de cada sociedade, abrangência e acesso aos órgãos de controle, por exemplo).

[4] Constituição Federal - Art. 71.

Ocorre que os mecanismos estatais não são onipresentes, ou seja, não há como haver fiscalização integral e completa de todos os atos públicos praticados. Nesse sentido é que avulta de importância o controle social, cujos instrumentos para o seu exercício serão melhor delineados a seguir.

2.2 Mecanismos de controle social

O primeiro passo para haver o controle social, entendido como aquele cuja iniciativa de fiscalização nasce no seio da sociedade civil, é haver o interesse de fiscalizar, atingido a partir da existência de um senso de cidadania, de pertencimento e de conscientização coletiva. A percepção de que todas as ações estatais são financiadas com recursos públicos, obtidos principalmente pela tributação imposta a todos os integrantes da sociedade, é importante para despertar esse interesse em melhor acompanhar as ações do aparato estatal.

Nos dizeres de MARINELA (2018, p. 1079), a coletividade é quem financia o aparelho público estatal (Administração Pública) por meio do pagamento de tributos e de preços públicos, em que parcela da riqueza da sociedade é compulsoriamente transferida para o erário. Nesse sentido, raciocina-se da seguinte maneira: se o Estado é algo que pertence a todos, dentro do conceito de *res publica* (coisa pública), isso significa que a Administração deve ser controlada e fiscalizada no que diz respeito aos resultados alcançados.

Tributos são pagos para financiar a prestação de serviços públicos. Ou seja, a sociedade quer visualizar na prática a retribuição do que se paga na forma de bons serviços públicos, capazes de satisfazer às necessidades coletivas nas mais diversas áreas a cargo do Estado (saúde, educação e segurança pública, por exemplo). Em caso de má gestão dos recursos ou de prioridades mal elaboradas há, inevitavelmente, reflexos na prestação de serviços públicos, o que gera insatisfação na população.

Com essas noções bem assimiladas pelo povo, o segundo passo é a existência de uma Administração Pública com abertura à sociedade civil. Essa postura de diálogo é o que as práticas de governança global exigem dos Estados Democráticos contemporâneos, pois aquele Estado afastado da sociedade, distante da realidade vivenciada pela população, preocupado apenas com a sua própria burocracia e sem se preocupar em atender às necessidades da população, não encontra mais guarida nos dias atuais.

Isso ocorre porque já ficou claro que o conceito de governança passa por relacionamentos entre as partes interessadas no êxito de uma organização. Sendo o Estado uma organização e a sociedade o seu principal cliente, fica clara a necessidade de haver participação social nas posturas estatais.

A participação da sociedade nos rumos da Administração pode se dar de muitas formas. Exemplificando, as audiências públicas promovidas pelo Estado são oportunidades para que a população participe diretamente da formulação de políticas públicas. As audiências orçamentárias que ocorrem no Brasil, seja para a elaboração do Plano Plurianual, da Lei de Diretrizes Orçamentárias ou da Lei Orçamentária Anual, são o *locus* adequado para que as pessoas e os representantes das diversas organizações da sociedade civil se manifestem acerca da necessidade de recursos públicos para uma certa área, de modo a viabilizar o atendimento a demandas específicas.

Vale ressaltar as experiências europeias de participação da sociedade nos rumos a serem seguidos pelos Estado. CONEJERO PAZ (2010) divide os mecanismos da democracia participativa europeus em quatro grupos. Cita primeiramente os mecanismos de base associativa, em que conselhos locais do poder público fazem a interlocução com a população, ouvindo as demandas existentes. Existe em países como Alemanha, França, Itália e Noruega, cada um a seu molde.

Há também os mecanismos deliberativos baseados em decisões pessoais, em que cada cidadão terá informação, tempo e meios para refletir sobre uma ação estatal proposta para, depois, manifestar sua concordância ou não quanto àquela política. Na Espanha, Suécia e Grã-Bretanha fala-se em círculos de estudo, havendo também fóruns temáticos e jurados cidadãos na Espanha, conferências de consenso na Dinamarca e enquetes deliberativas.

Já no terceiro grupo de mecanismos, CONEJERO PAZ cita as assembleias suíças e os referendos suíços e ingleses como exemplos de democracia direta, em que o cidadão vai votar e, consequentemente, integra diretamente o processo político decisório. Por fim, em uma quarta categoria, o autor cita outros mecanismos participativos, destacando que na Espanha os cidadãos participam de audiências para debater os Orçamentos municipais, em semelhança ao que ocorre no Brasil.

Diante do exposto, e também em virtude da exigência que o Livro Branco da Governança Europeia impõe sobre os países que integram o bloco para que estejam em dia com as melhores práticas idealizadas quanto à governança pública, há uma série de maneiras existentes para que a sociedade participe nas decisões governamentais.

O Brasil também tem mecanismos de abertura e de oitiva da sociedade para a formulação das políticas públicas. Por outro lado, a divulgação dessas práticas e a própria mobilização social podem melhorar, algo que pode ser alcançado ao longo do tempo com um aperfeiçoamento no senso de cidadania e de maior conscientização coletiva.

Os europeus têm, majoritariamente, uma identificação com o bloco da União Europeia, e isso é algo que conta favoravelmente para incrementar a noção que cada cidadão possui em torno da sua importância individual para aquela entidade supranacional. O Brasil ainda pode melhorar nesse quesito de conscientização coletiva para gerar participação mais ativa nos rumos estatais, embora já tenha dado mostras de querer mudanças estruturais mais profundas. As manifestações de junho de 2013, conhecidas como Jornadas de Junho, o apoio popular a operações contra a corrupção e o próprio resultado das eleições gerais de 2018 dão a entender que a sociedade brasileira está formando uma maior consciência coletiva que pode modificar a realidade posta.

Além da participação pelas maneiras expostas anteriormente, o controle popular também pode ser exercido de outras maneiras. A ação popular brasileira, em que um cidadão, em seu próprio nome, se insurge contra um ato administrativo que afronta o patrimônio público ou a moralidade administrativa, é uma maneira de o ordenamento jurídico reconhecer o verdadeiro titular do Poder estatal. Nota-se que essa ação possui em sua essência um elevado senso de cidadania, pois uma única pessoa se apresenta para questionar junto ao Estado-juiz um ato que afronta direitos da coletividade, e não seus direitos individuais. Na prática, contudo, a ação tem sido utilizada para fins mais políticos e eleitoreiros do que para efetivamente evidenciar senso de cidadania.

A ação popular é processada e julgada no âmbito do Poder Judiciário. Ainda no âmbito jurisdicional, podem ser propostas outras ações que podem ter iniciativa no seio da sociedade. Associações, por exemplo, são legitimadas a propor mandados de segurança coletivos e ações civis públicas. Afora isso, qualquer cidadão ou pessoa jurídica tem legitimidade para se dirigir ao Ministério Público ou aos órgãos de controle interno ou externo (Controladorias e Tribunais de Contas) para representar irregularidades, que serão apuradas por aqueles organismos de controle.

Verifica-se, portanto, que uma sociedade atenta e vigilante às práticas estatais é fundamental para a manutenção da ordem e do equilíbrio social. Os órgãos de controle necessitam estar abertos à população para que desvios sejam combatidos e a sociedade possa ser cada vez mais harmônica, em sintonia com os paradigmas de governança global.

3 O CONTROLE DENTRO DA GOVERNANÇA GLOBAL

É cediço que a governança vem se espraiando por todos os locais do globo terrestre. Pode-se admitir a posição de vanguarda da União Europeia quando normatizou, por meio de

seu Livro Branco, a questão da governança pública, mas já é realidade que muitos países têm desenvolvido mentalidades e mecanismos que aderem aos conceitos e princípios veiculados na iniciativa europeia.

Dentro do contexto da globalização, algumas preocupações acabam sendo comuns a vários países. Tomando como exemplo a seara econômica, um país assolado por uma crise fiscal, tal qual ocorre com a Grécia desde a primeira década dos anos 2000, tem o potencial de prejudicar o cenário econômico de outros países e, consequentemente, o cenário global. Há forte interdependência entre as nações, de maneira que um país não consegue mais perseguir seu desenvolvimento pleno isoladamente. A existência de um Fundo Monetário Internacional (FMI), que pode realizar operações de crédito junto a países que atravessam crises fiscais, manifesta a preocupação dos países do globo com as economias nacionais.

A questão ambiental também é outro aspecto que transcende a esfera meramente nacional e passa a ser motivo de preocupação de todo o planeta. Tanto é assim que vários marcos regulatórios têm sido postos no âmbito das organizações internacionais, sempre com o escopo de garantir a preservação do meio ambiente e sua sustentabilidade para as futuras gerações. Vários são os compromissos internacionais já assinados na seara ambiental (ECO-92, Protocolo de Kyoto e Agenda 21, por exemplo).

Mais próxima da questão do controle social, outra preocupação comum a todos os países do globo é a corrupção. É um mal que pode ser amplo, abrangente e pode existir em vários setores, mas que pode ser combatido a partir da adoção de práticas de transparência e da existência de instrumentos postos à disposição da sociedade para desestimular a desonestidade e a deslealdade no trato com a coisa pública.

A própria Convenção das Nações Unidas contra a corrupção apresenta em seu preâmbulo uma série de argumentos que dão a dimensão da gravidade desse problema. Citam-se o enfraquecimento das instituições e dos valores atinentes à democracia, a vinculação existente entre corrupção e outros crimes (crime organizado e lavagem de dinheiro) e ameaça à estabilidade política e ao desenvolvimento sustentável. Em um contexto de governança global, merecem destaque as seguintes argumentações existentes na Convenção:

> Convencidos de que a corrupção deixou de ser um problema local para converter-se em um **fenômeno transnacional que afeta todas as sociedades e economias**, faz-se necessária a **cooperação internacional** para preveni-la e lutar contra ela [...];
>
> Tendo presente que a prevenção e a erradicação da corrupção são **responsabilidades de todos os Estados e que estes devem cooperar entre si**, com o apoio e a participação de pessoas e grupos que não pertencem ao setor público, **como a sociedade civil, as organizações não-governamentais e as organizações de base comunitárias**, para que seus esforços neste âmbito sejam eficazes; (grifos nossos)

Conforme se nota, é de suma importância a participação de setores não pertencentes ao setor público para o combate ao mal da corrupção.

É possível identificar que a governança global envolve, segundo CALDAS (2018, p. 48), comprometimento com um modelo mundial de prosperidade mediante valores de responsabilidade social e preservação ambiental. Como a lógica da atuação humana no planeta é pelo progresso e pela melhoria dos cenários, claro está que não há como retroceder nas práticas ensejadas pela governança.

Diante de tudo isso, é possível inferir que a difusão do controle social é um traço essencial da governança e consiste atualmente numa preocupação internacional comum. Por essa razão, as boas práticas da governança global incluem a necessidade de controle dentro das medidas adequadas para o desenvolvimento das nações do planeta.

A difusão dessas boas práticas de governança mundo afora, que encontram um importante referencial no Livro Branco europeu, é essencial para o combate à corrupção e para o progresso das comunidades existentes no mundo.

CONCLUSÃO

O presente estudo se voltou a apresentar a relevância do controle da Administração Pública em um contexto de globalização e governança global. Pode-se verificar a existência dos fenômenos de integração, que geram aproximação entre nacionais de países diferentes e acabam culminando na formação das entidades supranacionais. O exemplo maior disso está na União Europeia, em que pautas comuns dos países do bloco podem ser normatizadas em âmbito que transcende os Estados membros, por meio do Parlamento Europeu.

No que diz respeito às práticas de governança, o Livro Branco da União Europeia pode ser tido como um marco quanto à relevância da existência de medidas de concertação, para a formação de Estados abertos, permeáveis à sociedade e que se submetem ao controle social. Afinal de contas, são os membros daquele país que financiam toda a sua atividade, e nada mais justo do que eles próprios exercerem o controle das opções tomadas pela Administração Pública.

Medidas como a promoção de audiências públicas para o estabelecimento das prioridades a serem adotadas e a existência de mecanismos tecnicamente capazes de realizar o controle das ações governamentais são essenciais para os Estados Democráticos de Direito. Uma sociedade consciente, vigilante e com um senso de cidadania amadurecido também são

aspectos essenciais para o alcance dos objetivos e finalidades colimadas nas leis fundamentais de cada entidade estatal.

Por meio desta pesquisa foi possível identificar que as nações democráticas devem possuir mecanismos aptos a viabilizar e concretizar os preceitos trazidos pela governança global, notadamente quanto aos aspectos da governança pública. Neste cenário integrativo, em que preocupações comuns a vários países formam uma identidade de pauta entre eles, a existência de mecanismos de controle se mostra uma medida da qual não se pode mais retroagir.

As instituições estatais precisam se amoldar cada vez mais a esse novo panorama global, porquanto a interdependência entre as nações gera a proximidade de interesses. Não faz mais sentido a dissonância de procedimentos entre os países no que diz respeito a aspectos internacionalmente veiculados e exigidos pelo senso comum, tais como as práticas inerentes à governança pública.

A existência do controle social é prática intrínseca à governança, sendo medida necessária o crescente fortalecimento dos mecanismos que viabilizam o seu exercício. Isso é o que deve ser observado por todas as nações do globo diante do cenário atual de globalização e integração.

REFERÊNCIAS

BALASSA, Bela. **Teoria da Integração Econômica**. 2. ed. Lisboa: LCE, 1961.

BRASIL. **Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006**. Promulga a Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, adotada pela Assembleia-Geral das Nações Unidas em 31 de outubro de 2003 e assinada pelo Brasil em 9 de dezembro de 2003. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5687.htm. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial Básico de Governança**. Brasília, 2014. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/governanca/governancapublica/. Acesso em: 23 mar. 2019.

BRESSER PEREIRA, Luiz Carlos. **A Reforma do Estado dos anos 90: Lógica e Mecanismos de Controle**. Brasília: Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado, 1997. Disponível em: http://www.bresserpereira.org.br/antigo/documents/MARE/CadernosMare/CADERNO01.pdf. Acesso em 21 mar. 2019.

CALDAS, Roberto Correia da Silva Gomes. Governança regulatória e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS): um plano de ação para as políticas públicas locais. In:

JORGE, André Guilherme Lemos; ADEODATO, João Maurício; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. **Direito Empresarial: Estruturas e Regulação**. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2018. Disponível em: http://s3.uninove.br/app/uploads/2016/06/29180408/1530317048-1530317047-direito-empresarial-ebook.pdf. Acesso em 29 mar. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CARVALHO, William Eustaquio de. **Caso Enron: breve análise da empresa em crise**, 2004. Disponível em: https://www.migalhas.com.br/dePeso/16,MI6852,41046-Caso+Enron+breve+analise+da+empresa+em+crise. Acesso em: 22 mar. 2019.

COMISSÃO EUROPEIA. **Livro Branco da Comissão Europeia - A Governança Europeia**. 25 jul. 2001. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/?uri=celex:52001DC0428. Acesso em 25 mar. 2019.

CONEJERO PAZ, Enrique. Globalización, gobernanza local y democracia participativa. Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol. Valencia: Universidad de Valencia, n. 52/53, 2010, p. 13 - 31. Disponível em: https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=2538753. Acesso em: 29 mar. 2019.

DANTAS, Bruno. Atividade Regulatória e Controle: impactos e desenvolvimento de um ambiente de governança regulatória. In: JORGE, André Guilherme Lemos; ADEODATO, João Maurício; DEZEM, Renata Mota Maciel Madeira. **Direito Empresarial: Estruturas e Regulação**. São Paulo: Universidade Nove de Julho, 2018. Disponível em: http://s3.uninove.br/app/uploads/2016/06/29180408/1530317048-1530317047-direito-empresarial-ebook.pdf. Acesso em 29 mar. 2019.

FREITAS, Juarez. **Direito Fundamental à Boa Administração Pública**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GOVERNANÇA CORPORATIVA. **Princípios Básicos**. São Paulo: 2018. Disponível em: https://www.ibgc.org.br/governanca/governanca-corporativa. Acesso em: 23 mar. 2019.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. **Tribunais de Contas do Brasil: jurisdição e competência**. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 12. ed. São Paulo: Saraiva, 2018.

MARQUES, Maria da Conceição da Costa. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao setor público. **Revista de Administração Contemporânea.** Curitiba: v.11 n.2, abr./jun. 2007. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1415-65552007000200002. Acesso em: 29 mar. 2019.

MATIAS-PEREIRA, José. Administração pública comparada: uma avaliação das reformas administrativas do Brasil, EUA e União Europeia. **Revista de Administração Pública**. Rio

de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, jan/fev. 2008, p. 61 - 82. Disponível em: http://www.scielo.br/pdf/rap/v42n1/a04v42n1.pdf. Acesso em: 27 mar. 2019.

MEDAUAR, Odete. Controles Internos da Administração Pública. **Revista da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo**. v. 84/85. São Paulo: 1990, p. 39 – 55. Disponível em: http://www.revistas.usp.br/rfdusp/article/view/67131. Acesso em 27 mar. 2019.

MOURA, João Ricardo Fidalgo de; MATA DIZ, Jamile Bergamaschine; CLARK, Giovani. A evolução do conceito de governança na União Europeia e os mecanismos para sua efetivação. **Revista de Direito Brasileira**. São Paulo: v. 15, n. 6, set/dez. 2016, p. 03 - 19. Disponível em: www.indexlaw.org/index.php/rdb/article/download/3078/2803. Acesso em 29 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção**. 2003. Disponível em: https://www.unodc.org/documents/lpo-brazil//Topics_corruption/Publicacoes/2007_UNCAC_Port.pdf. Acesso em 29 mar. 2019.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **17 Objetivos para Transformar nosso Mundo.** 2015. Disponível em: https://nacoesunidas.org/pos2015/. Acesso em 29 mar. 2019.