

## Controle Social Como Mecanismo de Efetivação da Eficiência Administrativa

### *Social Control as a Mechanism to Effect Administrative Efficiency*

#### **FLÁVIO GARCIA CABRAL**

Graduado em Direito pela UFMS, Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP, Mestre em Direito Constitucional e Teoria do Estado pela PUC/RJ, Mestre em Direito pela Universidad de Girona/Espanha, Doutorando em Direito Administrativo pela PUC/SP, Professor de Direito Administrativo, Procurador da Fazenda Nacional.

#### **NUNO ROBERTO COELHO PIO**

Bacharel em Direito pela PUC-SP, Mestrando em Direito do Estado pela PUC-SP com bolsa Capes-Prosop, Advogado.

**RESUMO:** O presente artigo busca abordar a relação entre o controle social (ou *accountability* social) e o princípio da eficiência administrativa no Brasil. Para tanto, se discorrerá, primeiramente, sobre o controle social, trazendo sua significação e seus instrumentos, sob a perspectiva do termo *accountability*. Adiante, se abordará o princípio da eficiência, demonstrando seu conteúdo jurídico no ordenamento jurídico brasileiro. Por derradeiro, se indicará a relação entre controle social e eficiência administrativa, de modo a apontar a imprescindibilidade do primeiro para a concretização do segundo. Para tanto, se utilizará o método de pesquisa exploratório e bibliográfico.

**PALAVRAS-CHAVE:** Controle; social; eficiência; administrativa.

**ABSTRACT:** This article aims to address the connection between social control (or social accountability) and the principle of administrative efficiency in Brazil. Therefore, at first it will talk about social control, bringing its meaning and instruments under the accountability perspective. Forward, it will treat about the principle of efficiency, demonstrating its legal content in the Brazilian legal system. By last, it will indicate the relationship between social control and administrative efficiency in order to point out the indispensability of the former to achieve the latter. Therefore it will use the exploratory and bibliographical research method.

**KEYWORDS:** Control; social; efficiency; administrative.

**SUMÁRIO:** Introdução; 1 *Accountability* e o controle social; 1.1 *Accountability* horizontal e vertical; 1.2 *Accountability* social; 2 Princípio da eficiência; 2.1 Primeira parada – Legalidade; 2.2 De princípio implícito à positivação expressa: uma redundância constitucional?; 2.3 Novas leituras à luz da eficiência; 2.4 Controle da eficiência; 3 Interação entre controle social e eficiência administrativa; 3.1 Atividades de planejamento administrativo; 3.2 Poder de polícia; 3.3 Eficiência na atividade de controle; Conclusão; Referências.

Data da Submissão: 19.06.2016

Data da Decisão Editorial: 13.07.2016

Data de Comunicação ao Autor: 13.07.2016

## INTRODUÇÃO

Se o grande desafio vencido pelo Direito Administrativo nos últimos dois séculos foi a batalha pela legalidade contra o arbítrio e pela noção de função contra a ideia de poder, os campos do nosso tempo são os da eficiência e da participação. Grande sintoma desse anseio, as manifestações que varreram o País em 2013 demonstravam com clareza a tensão envolvendo exatamente esses dois aspectos. Um reclamo geral de um povo inconformado com uma administração ineficiente em diversos sentidos, que se somava a uma crise democrática sem precedentes consubstanciada na máxima de que o sistema tal qual hoje posto “não me representa”.

Essas questões não são exclusividade dos nossos ares tropicais. Em todo o mundo nota-se a tendência de uma administração cada vez mais transparente e aberta. São frequentes em diversas experiências de que se tem notícia as trocas de modelos unilaterais e bilaterais por formas colaborativas de administrar. Cada vez mais se tem notícia de audiências públicas, consultas, fiscalizações e participação do administrado na condução dos negócios que, em última análise, lhe pertencem.

É exatamente no caminhar dessa tendência que o caminho da Administração Pública pode encontrar os instrumentos mais profícuos na busca de uma atividade administrativa mais eficiente.

Na *accountability* social serão encontradas centenas de milhares de aliados na consecução desse mister. E é aqui, nesse âmbito, que se coloca o estudo que se segue a estas linhas.

Objetivando demonstrar o que ora afirma: o controle social é uma ferramenta imprescindível para o atingimento da eficiência administrativa.

Para tanto, o presente trabalho se valerá de uma análise detalhada da noção de *accountability*, descrevendo, com especial atenção para a *accountability* social, os instrumentos e as ferramentas com que essa modalidade municia o controle sobre a atividade administrativa.

Em seguida, parte-se para uma análise do conteúdo jurídico do princípio da eficiência. Princípio que, desde sua positivação no *caput* do art. 37 da Constituição, enseja o debate apaixonado, desde aqueles que viam com desconfiança a referida intenção legislativa, nela enxergando uma desnecessária e perigosa redundância, até aqueles que viram na eficiência uma porta aberta para que a Administração pudesse valer-se de métodos e conceitos do Direito

Privado. Se buscará, aqui, estabelecer conteúdo jurídico próprio e útil, apoiado na doutrina mais abalizada e atual sobre a matéria.

Por fim, demonstrar-se-á como, em diversos aspectos que permeiam a função administrativa, os instrumentos e as ferramentas do controle social atuam para garantir a prestação eficiente da atividade, bem como o controle da atividade ineficiente.

Que nos guie o espírito do nosso tempo por uma administração moderna, participativa, transparente e eficiente.

## 1 ACCOUNTABILITY E O CONTROLE SOCIAL

A estruturação de Estados tidos como de Direito pressupõe, em sua própria fisionomia, que aqueles não constituam um fim em si mesmo, mas, pelo contrário, existam em prol da população que os constitui.

É por isso que se torna inerente a qualquer Administração Pública, nesses modelos estatais ora tratados, que se busque em primeira e última instância o interesse público primário, uma vez que os administradores públicos, ao exercerem uma função, estão a atuar e agir em nome de outrem – a coletividade.

É justamente por estar a Administração no desempenho de uma função que ela se encontra permanente sob controle dos administrados, sujeitos em nome de quem o Poder Público atua, devendo a eles constante deferência.

De fato, não se torna mais plausível aceitar, em regimes que se julgam não ditatoriais – como se consideram a quase totalidade dos países ocidentais –, que haja a prática de atos que estejam cobertos por um véu de segredos e silêncio. A transparência, a publicidade, a motivação e a divulgação das condutas dos administradores estatais devem ser as mais amplas possíveis, permitindo que os administrados fiscalizem e controlem aqueles atos<sup>1</sup>.

A questão do controle da Administração Pública, tema tão caro aos sistemas republicanos<sup>2</sup>, pode ser investigada por diversas perspectivas, não se esgotando em uma única metodologia científica ou se instrumentalizando por um exclusivo caminho.

Uma das vertentes, com bases bem fundamentadas, que nos permite escrutinar a questão do controle estatal remete à compreensão do termo anglo-saxônico *accountability*.

1 CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 149, set./dez. 2015.

2 Sobre a questão do controle estatal e da prestação de contas ser algo inerente da República, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015.

Referido termo – que ainda não possui uma tradução semanticamente adequada para o português, como já apontava Campos na década de 1990<sup>3</sup> – acaba sendo tratado, ainda que com pontos em comum, de maneira diversificada entre a doutrina especializada.

Sem a pretensão de escrevermos uma monografia no que tange ao embaute conceitual de *accountability*, ficaremos com a conceituação trazida por Schedler, de que *accountability* significa “*la obligación de políticos y funcionarios de informar sobre sus decisiones y de justificar las em público (answerability). Por otro, incluye la capacidad de sancionar a políticos y funcionario sen caso de que hayan violado sus deberes públicos (enforcement)*”<sup>4</sup>.

Portanto, *accountability* (ou, o termo mais próximo na linguagem portuguesa, prestação de contas estatal) figura como um procedimento complexo que impõe aos agentes públicos a obrigação de informar e justificar os atos praticados àqueles sujeitos legalmente competentes – pessoas jurídicas ou físicas –, os quais terão a capacidade de impor-lhes sanções no caso de infringência de obrigações a eles impostas pela estrutura constitucional e legal que representam<sup>5</sup>.

Um dos autores que talvez melhor tenha se debruçado sobre o assunto em voga foi, sem dúvidas, o Professor Guillermo O’Donnell, que construiu, ao pesquisar a questão, uma célebre distinção entre as formas de *accountability*, levando-se em consideração critérios espaciais, elevando as categorias horizontais e verticais.

## 1.1 ACCOUNTABILITY HORIZONTAL E VERTICAL

Para O’Donnell, *accountability* horizontal pode ser compreendida como

*La existencia de instituciones estatales que tienen autoridad legal y están fácticamente dispuestas y capacitadas para emprender acciones que van desde el control rutinario hasta sanciones penales o incluso impeachment, en relación con actos u omisiones de otros agentes o instituciones del estado que pueden, en principio o presuntamente, ser calificados como ilícitos.*<sup>6</sup>

Percebe-se, portanto, que o controle horizontal é constituído por órgãos ou agências (Tribunais de Contas, Ministério Público, *Ombudsman*, órgãos de

3 CAMPOS, Anna Maria. *Accountability*: quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30, fev./abr. 1990.

4 SCHEDLER, Andreas. ¿Qué es larendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencias*, México, v. 3, p. 12, ago. 2004.

5 CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014. p. 26.

6 O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 12, oct. 2004.

controle interno, etc.) que, pautados com um mínimo de independência, exercem o controle de seus “pares”, ou seja, o controle existe dentro do próprio quadro estatal, mas sem haver uma relação de subordinação, por isto dito horizontal.

Por outro lado, a forma considerada vertical é explicada pelo mesmo autor que cunhou essa divisão espacial, esclarecendo que eleições, reivindicações sociais sem que haja o risco de ameaça de coerção e a regular e devida cobertura da mídia dos atos mais visíveis<sup>7</sup>, seriam as dimensões de uma *accountability* vertical. Em resumo, o papel do cidadão seria central nessa forma de controle estatal.

O principal aspecto na forma vertical seria por intermédio do instrumento das eleições. Esse mecanismo, inclusive, é tratado ocasionalmente somente como *accountability* eleitoral ou *accountability* vertical eleitoral. É nessa toada que se apura que “*governments are ‘accountable’ if voters can discern whether governments are acting in their interest and sanction them appropriately, so that those incumbents who act in the best interest of citizens win reelection and those who do not lose them*”<sup>8</sup>.

Logo, podemos sintetizar que *accountability* vertical, em amplos termos, entende-se como o controle dos agentes públicos por cidadãos, em especial por mecanismos eleitorais, pela sociedade civil e pela mídia, enquanto a modalidade horizontal representaria a presença de agências estatais com capacidade de controle dos agentes públicos.

Vislumbra-se que as primeiras construções realizadas por O’Donnell no que tange à *accountability* vertical giram em torno de instrumentos de controle pautados de forma essencial, mas não exclusiva<sup>9</sup>, nas eleições políticas. No entanto, Peruzzotti e Smulovitz, analisando a temática, propuseram um novo desenho de *accountability*, concebendo-a como um novel mecanismo na sua forma vertical, além das eleições. Para esses dois autores, essa outra forma vem sendo deixada de lado no estudo do tema<sup>10</sup>, e corresponde à atividade de uma

---

7 O’DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas poliarquias*. Lua Nova, São Paulo, n. 44, p. 28, 1998.

8 PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. Elections and representation. In: *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 40.

9 Não obstante as conclusões iniciais de O’Donnell (*Accountability horizontal e novas poliarquias...*, p. 28) no que tange à *accountability* vertical tenham se referido, principalmente, em torno de seus instrumentos eleitorais, a sua dimensão social jamais passou despercebida pelo autor, ainda que ele não a considerasse uma espécie aparte, conforme se verifica da definição por ele trazida: “Eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, e cobertura regular da mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas são dimensões do que chamo ‘*accountability* vertical’”.

10 “By focusing on the workings of traditional mechanisms of accountability, such as elections or the division of powers and the existence of an effective system of checks and balances among them, these diagnoses tend to ignore the growth of alternative forms of political control that rely on citizens’ actions and organizations.” (SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. *Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful*

sociedade civil ativa e de instituições midiáticas autônomas, que viriam a complementar a eficiência dos mecanismos eleitorais<sup>11</sup>, e que, embora partam do mesmo conceito, possuem características particulares. É o que denominam de *accountability social*.

## 1.2 ACCOUNTABILITY SOCIAL

A pertinência da manifestação de Peruzzotti e Smulovitz foi percebida pelo próprio O'Donnell, que valida o argumento apresentado, prestando-lhe considerações expressamente, indicando que *“recientemente, Catalina Smulovitz y Enrique Peruzzotti han propuestoun concepto que encuentro muy útil, un tipo de accountability vertical pero no electoral que llaman ‘societal’”*. E conclui que *“este concepto mejora y elabora provechosamente mis observaciones originales sobre la importancia de las interrelaciones entre las dimensiones horizontales y verticales de la accountability”*<sup>12</sup>.

É nessa toada, com a verificação da incompletude e das falhas principalmente nos mecanismos eleitorais, mas também nos horizontais<sup>13</sup>, que emerge a questão do controle social, uma vez que a forma vertical, entendida inicialmente como sendo basicamente operada por mecanismos eleitorais, excluía outros significativos instrumentos verticais de controle e responsabilização que vinham se tornando cada vez mais relevantes e eficientes, embora os escritos sobre *accountability* ainda ocasionalmente os negligencie.

Desse modo, como visto alhures, Peruzzotti e Smulovitz chegaram a uma nova classificação, denominada *accountability vertical social*. Essa forma seria constituída de mecanismos não eleitorais<sup>14</sup> de controle das autoridades políticas, por meio de associações civis, Organizações Não Governamentais (ONGs), movimentos sociais e da imprensa, valendo-se de ferramentas institucionais (provocação de ações legais ou informativas para agências de controle institucionalmente consolidadas) e não institucionais (mobilizações sociais e divulgação de informações e denúncias pela imprensa), servindo como um

---

relationship. In: *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 309)

11 PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Op. cit., p. 9-10.

12 O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal: la institucionalización...*, p. 24.

13 Para as falhas e os problemas nas modalidades eleitorais e horizontais, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União...*, p. 36-42 e 45-53.

14 Aragon (*Constitucion y control del poder; introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995. p. 145-146) nos da conta que *“los agentes del control social (ciudadanos, grupos de muy diversa índole, medios de información, etc.) al ejercitalo lo realizan ‘no institucionalmente’ (lo que no quiere decir, ni mucho menos, ‘ilícitamente’, al contrario, en un Estado Constitucional de Derecho, todos los medios de control social del poder, a excepción de los delictivos, deben ser considerados lícitos)”*.

valioso incremento nos tradicionais mecanismos de *accountability* eleitoral e horizontal<sup>15</sup>.

Os mecanismos sociais são verdadeiros pilares para o aprimoramento das relações de *accountability* (horizontal e vertical), tendo adquirido cada vez mais espaço nas relações institucionais e políticas das novas democracias políticas (poliarquias), suprimindo incontáveis lacunas vivenciadas por aqueles instrumentos tradicionais de controle.

Questão peculiar a esses mecanismos sociais remete à sua possível capacidade de impor sanções. Com efeito, embora o seu mais valioso recurso seja a intensidade e visibilidade de sua “voz”, tais instrumentos parecem carecer de efeitos mandamentais<sup>16</sup>, de caráter impositivo, havendo quem<sup>17</sup> entenda que o exercício de exposição de irregularidades, sem a capacidade de imposição de consequências materiais, representa uma *accountability* fraca, “sem dentes” (*toothless*), valendo mais como uma vitrine (*window dressing*) do que uma real forma de limitação do poder estatal<sup>18</sup>.

As premissas trazidas ao lume não se apresentam completamente acertadas, uma vez que, não obstante a ausência de efeitos mandamentais, é possível a ocorrência de verdadeiras consequências materiais advindas dos mecanismos sociais de controle<sup>19</sup>. Pode-se visualizar de um lado a ocorrência de eventual mácula da reputação dos agentes políticos e sujeitos correlacionados, que pode trazer severas consequências políticas, como também, por outro lado, a atuação dos movimentos sociais como condição que proporciona e otimiza a ativação dos mecanismos com efeitos mandamentais (“com dentes”)<sup>20</sup>.

Destarte, tem-se, primeiramente, que os mecanismos sociais exercem seu controle desvelando e denunciando as irregularidades (*wrongdoings*) encontradas, permitindo a identificação das reais vítimas e de seus respectivos autores, assinalando a existência de problemas que permitem a alteração na apreciação pela sociedade de determinados fenômenos específicos, transformando-se, inclusive, em problemas insertos na agenda pública governamental<sup>21</sup>.

Esse primeiro mecanismo social de controle, além de assinalar uma possível mudança na agenda pública dos representantes, elevando as questões denunciadas a temas que se inserem no cerne do debate público, também tem

15 PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Op. cit., p. 10.

16 Id., p. 16.

17 SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 15-16.

18 CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União...*, p. 43.

19 Valendo-se da metáfora invocada no bojo do texto, Natal (Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. *Documentos de Discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*, Mexico, n. 9, p. 6, 2006) expõe que há evidências de que a sociedade “pode morder sem dentes”.

20 PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Op. cit., p. 16.

21 Idem.

como consequência o impulso para um melhor exercício de *accountability* vertical eleitoral. Assim sendo,

[...] as reivindicações sociais e a cobertura da mídia, especialmente se forem abundantes e se referirem a temas que são considerados importantes pela opinião pública, tendem a criar um clima de insatisfação popular com o governo (e às vezes com o próprio regime), que pode obstruir suas políticas e levar à sua derrota nas eleições seguintes.<sup>22</sup>

O segundo mecanismo social que se nota diz respeito à ativação das instituições de *accountability* horizontal, que pode se dar tanto por meio de movimentos sociais organizados que se mobilizam ao redor de uma demanda, ou por intermédio da cobertura midiática, até com investigações próprias<sup>23</sup>, que clamam, ainda que indiretamente, pela operacionalização dos mecanismos horizontais de *accountability*, tanto de forma direta, quando indivíduos ou associações provocam a atuação de procedimentos judiciais, de entidades de controle ou de entes internacionais<sup>24</sup>.

Nessa perspectiva, calha à fiveleta incluir, ainda, como imprescindível instrumento de controle social, a participação individualizada de cada cidadão, muitas vezes provocando, além das entidades de controle horizontais já mencionadas, a própria Administração Pública. É justamente por meio de mecanismos como o direito de petição, a requisição de informações, a apresentação de reclamações administrativas, entre outros, que o administrado mantém a Administração sob sua observação.

O que remanesce patente acerca do controle social é que, além de possuir seus efeitos próprios, seja de cunho moralizante, seja de caráter informativo, é instrumento imprescindível para o melhoramento das demais formas de controle (eleitorais e institucionais), bem como a provocação delas, sendo engrenagem primordial a todo um sistema de controle estatal.

## 2 PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA

O princípio da eficiência tem sido uma arena de largo debate desde a sua positivação na reforma administrativa advinda da Emenda Constitucional nº 19/1998.

Vozes abalizadas da doutrina nacional denunciaram uma intenção neoliberal por trás da introdução da eficiência entre os princípios fundantes da Administração Pública. Houve quem enxergasse na positivação da eficiência

22 O'DONNELL, Guillermo. *Accountability horizontal e novas...*, p. 29.

23 É o que Bruno e Schweinheim (*Control del Estado: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde?* 1. ed. Buenos Aires: A.P.O.C., 2006. p. 24) denominam "*periodismo de investigación*", indicando ser o instrumento mais importante de controle pela imprensa.

24 PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Op. cit., p. 17.

como princípio, no rol da cabeça do art. 37 da Constituição, uma tentativa de relativização da legalidade, de introdução de uma lógica privatista no âmbito do Direito Público<sup>25</sup>. Houve ainda quem falasse que se tratava de uma desnecessária e redundante remissão a princípios já implícitos no sistema, como o princípio da boa administração<sup>26</sup>.

Fato é, entretanto, que o princípio da eficiência foi positivado, está vigente e compõe o norte principiológico que deve guiar a Administração Pública. Não nos cabe inferir que inclinações políticas ou vontades ideológicas levaram a essa positivação – reserva-se tal campo às ciências sociais e à ciência política. O objeto da ciência do Direito, o objeto sobre o qual deve debruçar-se o jurista, não é esse, mas sim o texto posto.

A ciência jurídica é dogmática e tem nas normas os seus dogmas. A interpretação jurídica não se ocupa da *mens legislatoris*, mas do sentido da norma no sistema em que se inclui<sup>27</sup>. Deverá, portanto, a interpretação jurídica tratar do princípio da eficiência buscando o seu conteúdo jurídico e o que dele se pode extrair. É exatamente isso que passamos a fazer agora.

## 2.1 PRIMEIRA PARADA – LEGALIDADE

Antes, contudo, de iniciar o caminho em busca do conteúdo jurídico do princípio da eficiência, uma primeira parada é necessária para afirmar-se a premissa da legalidade. Advertência essa que Celso Antônio Bandeira de Mello já fazia ao estabelecer que o princípio da eficiência “não pode ser concebido senão na intimidade do princípio da legalidade”<sup>28</sup>.

A necessidade de fazer-se essa advertência – apesar de aparentemente óbvia – evidencia-se: a eficiência é originalmente um conceito advindo da ciência da Administração. Todavia, ao ser positivado esse conceito como um conceito jurídico, ganha ele uma acepção jurídica. Essa acepção jurídica é o conteúdo jurídico que nos dedicamos a esmiuçar nas próximas linhas. A advertência que ora se faz busca, então, descartar de plano todo e qualquer conteúdo que possa ser transposto de outras acepções – notadamente da citada ciência da administração – que não coincida com a legalidade.

---

25 Ricardo Marcondes Martins narra que por trás da reforma administrativa instituída pela EC 19/1998 estava uma agenda de matiz neoliberal. Especialmente quanto à positivação do princípio da eficiência, estabelece ele que tal intento positiva uma intenção desestatizante, voltada a substituir a atuação do Estado sob regime jurídico de Direito Público – tida por ineficiente – pela atuação dos particulares (concessões e permissões) ou do Estado sob regime jurídico de Direito Privado (empresas estatais). Ver: MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem e Administração Pública: contribuição para o sepultamento do tema. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 64, p. 85-104, nov./dez. 2010, p. 85.

26 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 125.

27 MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002. p. 25.

28 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 126.

Busca-se, então, um anteparo jungido a barrar *ab initio* interpretações desviadas e perigosas que esse princípio da eficiência corre o risco de ensejar. Tem-se que só serão válidas e só serão constitucionalmente aptas a preencher o conteúdo jurídico do princípio da eficiência as acepções que se encaixem nessa moldura: na moldura da legalidade.

Essa ideia de legalidade tem como premissa o ideal iluminista de Rousseau<sup>29</sup> e Locke, de que todos os homens nascem livres e iguais. Consequência disso, sintetizada por García de Enterría<sup>30</sup>, na afirmação de que *“el poder político es una autodisposición de la sociedad sobre sí misma, a través de la voluntad general surgida del, pacto social la qual se expresa por medio de la Ley”*.

Essa concepção tem duas decorrências lógicas que formatam o princípio da legalidade tanto na sua compreensão de limitação para os particulares quanto na sua compreensão de dirigente da Administração. A primeira dá conta de que um cidadão não pode impor a sua vontade a outro, todas as limitações à liberdade decorrem de autolimitações que a própria sociedade se impõe – um cidadão só poderá, então, sofrer qualquer abalo em sua liberdade quando essa limitação decorra diretamente de uma manifestação de seus representantes eleitos. Daí a noção insculpida no art. 5º, II, de que ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer qualquer coisa senão em virtude de lei.

A segunda ideia decorre de que a sociedade, ao formar o pacto social, não só estabelece autolimitações recíprocas, mas também constitui uma entidade encarregada de fazer a proteção dos direitos decorrentes das referidas autolimitações. Mais adiante, encarregada também de prestações positivas em benefício dessa sociedade.

A ideia central, portanto, é de que o Estado é criado com um plexo de funções de que está encarregado. Todas essas funções, o modo de cumpri-las, os limites e as prerrogativas para seu atingimento serão dadas pela vontade geral que cria o Estado e lhe incumbe dessas funções. O Estado é criado unicamente para atendê-las e todo poder que manifeste é prerrogativa dada para atendê-las, segundo os modos e limites que a vontade geral estabeleceu. Consequência lógica disso, ainda na mesma citação de Enterría: *“Todo órgano público ejerce el poder que la ley le ha atribuido de una manera anticipada, mediante el procedimiento y las condiciones que las leyes han establecido”*<sup>31</sup>.

29 A ideia de Rousseau acerca do contrato social era avessa à ideia de representação, pressupunha uma formação da vontade geral diretamente pelos cidadãos. Foi somente com a contribuição da filosofia do abade Sieyès que a ideia de expressão da vontade geral do povo por meio de representantes eleitos foi incorporada às ideias contratualistas.

30 GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*. Civitas: Madri, 2001. p. 124 e 127.

31 Idem.

Daí a ideia de que a atuação estatal não é livre, não está no plano da autonomia da vontade. Toda atuação estatal ocorrerá no âmbito de uma competência, isto é, de uma prerrogativa destinada ao cumprimento de um dever, de uma função. O Estado não tem liberdade para estabelecer os fins ou os meios: quem lhe dá os fins e os meios, na forma de competências, é a lei. Daí porque se dizer que ao passo que o particular pode fazer tudo que a lei não lhe proíba, a Administração Pública só pode fazer o que a lei lhe determine<sup>32</sup>.

É neste contexto que se deve inserir o princípio da eficiência, é estas a moldura e a premissa necessárias a sua correta compreensão.

## 2.2 DE PRINCÍPIO IMPLÍCITO À POSITIVAÇÃO EXPRESSA: UMA REDUNDÂNCIA CONSTITUCIONAL?

De início, se poderia aventar que a ideia da eficiência significa que a Administração deva cumprir as suas funções da melhor forma possível: de forma eficiente. Em outras palavras, a ideia de que a Administração, no cumprimento de seus deveres, otimize o seu agir o quanto possível por meio da adoção de cautelas e procedimentos<sup>33</sup>.

É daí que Celso Antônio Bandeira de Mello dirá<sup>34</sup> que se trata de uma redundância. Uma ideia já abrangida nos conceitos de boa administração e, sobretudo, na própria ideia de finalidade. A ideia de função traria a noção de que todo agir público está dirigido a uma finalidade pública, um interesse público definido pela vontade geral, pela lei.

Assim, é inerente ao desempenho da função que esse mister seja cumprido da melhor forma possível. Estabelece o citado mestre que decorre do princípio da finalidade que a lei não espera outra atuação do Administrador senão a da sua atuação ótima aquela única e exclusiva que “atenda com absoluta perfeição à finalidade da lei”<sup>35</sup>.

Certo é que há uma forte ligação entre os princípios da eficiência, legalidade e finalidade, mas eles não se confundem<sup>36</sup>. Deveras, essa concepção de bom atendimento à finalidade pública corresponde à ideia de eficácia. Componente do conteúdo da eficiência, mas que não resume o seu conceito.

Destarte, em que pese todo o respeito devido ao Mestre, tem-se não que a eficiência é faceta da finalidade, como escreveu Celso Antônio Bandeira de

32 FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1975. p. 17.

33 MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7, p. 66, 2000.

34 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. Op. cit., p. 125-126.

35 BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Discricionariedade e controle judicial*. São Paulo: Malheiros, 2012. p. 33.

36 GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002. p. 130.

Mello, mas, em verdade, que o atendimento à finalidade – como eficácia – é faceta da eficiência.

Deveras, a eficiência seria um elemento não da finalidade, mas do princípio da boa administração, mas ainda assim, não se confunde com essa noção. Eis que tal princípio demanda uma atuação da Administração que não seja só eficiente, mas também motivada, transparente, imparcial, etc. Configura-se, assim, como um sobreprincípio<sup>37</sup> que abarca, portanto, não só a eficiência, mas também outros princípios igualmente positivados no *caput* do art. 37 da Constituição. Portanto, não se pode afirmar que a boa administração se resume ao idêntico conteúdo da eficiência.

Assim como não se confunde com os princípios da finalidade e da boa administração, também a ideia de economicidade não resume a eficiência. A economicidade – isto é, o uso de meios menos dispendiosos para atingimento de determinada finalidade – é faceta, mas não resume a eficiência.

O que se tem, portanto, é que a eficiência não se confunde com outros princípios, a eficiência possui um conteúdo jurídico próprio. Nesse aspecto, não se poderia dizer que redundava com qualquer outra concepção. Poder-se-ia dizer, quando muito, que sua noção já se encontrava implícita, englobada no dever de boa administração, não sendo necessária a sua positivação formalmente no texto constitucional<sup>38</sup>. O que não se pode negar é que esse signo positivado “eficiência” corresponde a um conceito jurídico distinto e autônomo.

Já aqui se demonstrou o que ele não é. Assim como alguns indícios foram postos a dar conta do que ele seja. Explica Paulo Modesto<sup>39</sup> que o princípio da eficiência é marcado por uma pluridimensionalidade que não se confunde, mas que congrega as ideias de eficácia e economicidade. Sua nota distintiva, portanto, seria a aplicação coordenada dessas duas concepções em duas dimensões:

- (i) dimensão da racionalidade e otimização no uso dos meios: coincide com a ideia de economicidade, com a noção de maximização dos recursos na obtenção de resultados previstos; e

---

37 Acerca do conceito de boa administração, escreve Juarez Freitas: “Trata-se do direito fundamental à Administração Pública eficiente e eficaz, proporcional cumpridora de seus deveres, com transparência, motivação, imparcialidade e respeito à moralidade, à participação social e à plena responsabilidade por suas condutas omissivas e comissivas. A tal direito corresponde o dever de a administração pública observar, nas relações administrativas, a cogência da totalidade dos princípios constitucionais que a regem” (FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009. p. 22).

38 Aqui se faz referência à positivação da eficiência como princípio norteador. A ideia de um serviço eficiente e a própria palavra “eficiência” já se encontravam no texto original da Constituição no § 7º do art. 144: “A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades”.

39 MODESTO, Paulo. Op. cit., p. 73.

- (ii) dimensão da satisfatoriedade dos resultados da atividade administrativa pública: traz a ideia de obtenção de resultados satisfatórios ou excelentes, da atuação ótima.

A atuação administrativa eficiente será, portanto, aquela que atinge otimamente a finalidade pública com o melhor e mais racional emprego dos meios e recursos disponíveis. Em outras palavras: não se verificará isoladamente nem a economicidade (custo) e nem isoladamente o atingimento da finalidade, mas a melhor relação entre eles.

### 2.3 NOVAS LEITURAS À LUZ DA EFICIÊNCIA

É deste ponto que parte Paulo Modesto, para afirmar que “o princípio da eficiência, embora não seja novo em nosso sistema jurídico, merece ser revigorado. Sobre uma adequada consideração desse princípio podem ser renovados diversos institutos do direito público”<sup>40</sup>.

De fato, as noções ínsitas à economicidade e à finalidade (eficácia) não são novidades. A novidade que deve ser extraída da positivação da eficiência é a aplicação coordenada dessas concepções. Desse exercício resulta a renovação dos institutos jurídicos aos quais o consagrado administrativista baiano faz referência. Não é necessário buscar longínquas elucubrações para identificar os influxos que o princípio da eficiência faz promanar sobre diversos institutos do Direito Público.

A nova ótica pode ser vista, por exemplo, no processo administrativo, instituto voltado à garantia dos interesses do particular ou servidor envolvido. A aplicação isolada do princípio da finalidade pressupõe que o processo se constitua uma garantia efetiva<sup>41</sup>. Os influxos da eficiência, demandando uma leitura conjugada dessa finalidade legal com a racionalidade no emprego dos meios, levam também a exigir do processo administrativo uma pronta e eficaz satisfação do interesse geral, como, por exemplo, por evitar duplicidades, com a clara e precisa designação prévia de quais órgãos se manifestarão e em que momento o farão, evitando-se, também, manifestações desnecessárias, possibilitando a composição de interesses, etc.<sup>42</sup>.

No tocante aos atos administrativos, esses influxos aparecem na forma da obrigatoriedade da convalidação dos vícios, quando possível e quando não importe mais dispêndio que a reedição do ato<sup>43</sup>. Nesses casos, convalidar é

40 Idem, p. 75.

41 CF, art. 5º, LV: “Aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes; [...]”.

42 GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 120-125.

43 ZANCANER, Weida. *Da convalidação e invalidação dos atos administrativos*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 56.

medida que melhor atinge a finalidade a que se propõe o ato com o mais racional emprego dos meios. Portanto, o princípio da eficiência fará obrigatória a convalidação.

No tema de servidores públicos também é possível identificar esses influxos. O melhor atingimento da finalidade, com racional emprego dos meios, aponta para a maior profissionalização do serviço público, para as escolas de formação, para a avaliação periódica de desempenho<sup>44</sup>, etc. A jurisprudência<sup>45</sup> identifica também como traço marcante da eficiência a proibição à acumulação de cargos em jornadas, por exemplo, acima de sessenta horas semanais. Ainda que do ponto de vista da economicidade pode ser até mesmo mais vantajoso que um mesmo servidor ocupe várias cargos – pensemos, por exemplo, na hipótese de que a sua acumulação de vencimentos seja cortada pelo teto constitucional –, a aplicação conjugada da economicidade com a finalidade levará a concluir que o servidor não terá como dedicar-se de forma ótima a cada um dos cargos acumulados. A acumulação, nesse caso, levará a uma atuação não eficiente do servidor, devendo ser vedada.

É ainda possível encontrar – e aí em muito maior impacto e profusão – influxos da eficiência no controle da Administração Pública. Pode-se falar verdadeiramente em um controle da eficiência, posto que parâmetro jurídico a ser observado pelo administrador.

## 2.4 CONTROLE DA EFICIÊNCIA

O ponto de partida para tanto é retomar-se o conteúdo jurídico da eficiência: não basta atingir a finalidade legal, é preciso atingi-la de forma lícita e eficiente<sup>46</sup>. Isto é, é preciso conjugar o atendimento ótimo à finalidade com a racionalidade dos meios.

Nesse diapasão, aponta Paulo Modesto que o controle da eficiência se dará em duas dimensões: (i) no controle dos meios, da economicidade; e (ii) no controle dos resultados atingidos<sup>47</sup>. Não se tomará isoladamente o controle de um e de outro, mas sim o controle dos meios ao cotejo dos resultados.

Munido dessa construção, Emerson Gabardo<sup>48</sup> aponta ousada conclusão: o princípio da eficiência, alçado a princípio jurídico e, portanto, inserido na ideia de juridicidade, fulminaria a ideia de mérito administrativo: diante de duas

---

44 CF, art. 41, § 1º: “O servidor público estável só perderá o cargo: [...] III – mediante procedimento de avaliação periódica de desempenho, na forma de lei complementar, assegurada ampla defesa”.

45 Por todos, ver: STJ, RMS 5590, 6ª Turma, Rel. Min. Luiz Vicente Cernicchiaro.

46 FRANÇA, Vladimir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 220, p. 171, abr./jun. 2000.

47 MODESTO, Paulo. Op. cit., p. 9.

48 GABARDO, Emerson. Op. cit., p. 136-137.

opções, configurando aparentemente indiferentes jurídicos, poderia o controlador verificar qual delas atenderia melhor à finalidade pública com o uso mais racional dos meios à disposição.

Em que pese a opinião do renomado administrativista, não parece ser essa a interpretação mais adequada, uma vez que dela se extrai que poderia o controlador analisar qual das opções diante das quais escolheu o administrador era a *mais* eficiente.

Assim como a exigência da impessoalidade não permite que o controlador analise se a escolha do administrador foi a mais impessoal possível – contenta-se com o atendimento objetivo à impessoalidade –, o mesmo se diga da eficiência. Não pode o controlador substituir a escolha do administrador pela sua a respeito de qual opção seria mais eficiente. Cabe-lhe somente verificar se a escolha tomada é objetivamente eficiente. Isto é, se atende à finalidade com emprego racional dos meios e recursos disponíveis.

Colocar-se a eficiência como um filtro a mais no “*iter* discricionário”<sup>49</sup> certamente o tornará mais estreito, mas não significará a sua abolição completa, sob pena de menoscar o regime da separação de poderes ao permitir que o controlador substitua o administrador em toda e qualquer decisão.

De fato, ainda haverá situações em que mais de uma opção passarão por todos os filtros e configurar-se-ão como indiferentes jurídicos. Ainda assim, é importante notar que o anteparo a mais, consubstanciado no princípio da eficiência, reduzirá essa margem. De sorte que o controle externo terá mais espaço de apreciação dentro da juridicidade para exercer a sua análise, sem, contudo, invadir o campo do mérito administrativo.

Dois exemplos ilustram essa questão. Um analisado no âmbito do controle externo judicial e outro no âmbito do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas.

No primeiro caso, tem-se a situação em que o administrador possui duas opções para definir como fará o pagamento de servidores públicos: (i) permitir a livre escolha do banco em que os servidores desejam sejam feitos os depósitos mensais; (ii) concentrar todos os pagamentos em uma única instituição bancária. Ambas atingem de forma ótima a finalidade pública de remunerar os servidores pelos serviços prestados; e ambas estão de acordo com a lei e os princípios. Se estaria, portanto, diante de situação em que caberia ao administrador uma competência verdadeiramente discricionária, diante da qual ele

---

49 A concepção moderna de discricionariedade é a de que se deve verificar se o Direito não impõe limitações expressas ou implícitas às aparentes opções legítimas de que goza o administrador. Somente depois de superado todo um *iter*, a fim de determinar se duas ou mais opções são todas lícitas, proporcionais, impessoais, eficientes, etc., é que se poderá falar em indiferentes jurídicos e em opção discricionária do administrador.

decidiria declinando os motivos que o levaram a crer ser uma ou outra a mais conveniente e oportuna<sup>50</sup>.

Todavia, submetendo-as ambas ao princípio da eficiência, só uma se configura legítima, pois concentrar os pagamentos dos servidores em uma única instituição bancária atinge a finalidade com uso mais racional dos meios e recursos disponíveis. Assim, o que se mostraria uma competência discricionária em abstrato revela-se vinculada em concreto, pois apenas uma opção encontra-se inserida no campo da juridicidade.

No segundo caso, tem-se que, em razão do princípio da eficiência, os Tribunais de Contas não estão adstritos apenas à verificação da economicidade da atuação do legislador. De forma conjugada com a economicidade dos meios, devem verificar se os resultados foram eficazes para o atendimento das finalidades.

Nas palavras do Conselheiro Antonio Roque Citadini, então presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo: “O princípio da ‘eficiência’, pela nova redação do *caput* do art. 37, dada pela recente Emenda Constitucional nº 19, de 04.06.1998, obrigará os municípios a otimizarem a relação ‘custo/benefício’ e o Tribunal de Contas a ser mais rigoroso, ainda, na apreciação das contas e dos atos administrativos”<sup>51</sup>.

Esses exemplos evidenciam os efeitos do princípio da eficiência sobre o controle externo judiciário e legislativo: estreitar os limites do mérito administrativo e, conseqüentemente, aumentar o escopo de análise de juridicidade.

### 3 INTERAÇÃO ENTRE CONTROLE SOCIAL E EFICIÊNCIA ADMINISTRATIVA

No âmbito do controle social, os efeitos que promanam do princípio da eficiência são também sentidos com grande amplitude. Isso porque a eficiência robustece o controle social, na medida em que esse se coloca como garante eficaz – não seria exagero dizer necessário – da primeira.

É dizer: o controle social se mostra como elemento indispensável para o controle da eficiência administrativa. A eficiência dele em muito depende para efetivar-se na prática da função administrativa. Destarte, como garantidor da eficiência, o controle social ganha força, fôlego e amplitude.

Essa relação pode ser demonstrada muito claramente. Tem-se que o princípio da eficiência administrativa tem por conteúdo jurídico uma análise de custo-benefício, isto é, uma análise coordenada dos meios – economicidade – e

50 STJ, RMS 27428, 5ª Turma, Rel. Min. Jorge Mussi, DJe 14.03.2011.

51 Exposição do Presidente do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo, Conselheiro Antonio Roque Citadini, no Encontro de Prefeitos, organizado pela Unidade Regional de São José dos Campos – 16.10.1998, disponível na íntegra em <<http://www.citadini.com.br/palestras/SJC9810.htm>>, acesso em 06.12.2015.

dos fins – eficácia ou finalidade. Isso permite uma mudança notável no regime do controle dos atos administrativos.

A doutrina tradicional mantém há mais de cinquenta anos o mesmo panorama de controle dos atos administrativos, baseado na teoria dos vícios do ato administrativo estabelecida por Hely Lopes Meirelles<sup>52</sup> e positivada no âmbito da lei da ação popular.

Incompetência, vício de forma, ilegalidade do objeto, inexistência dos motivos, desvio de finalidade<sup>53</sup>. Identificando-se quaisquer desses vícios nos correspondentes elementos do ato administrativo, tal ato será considerado ilegal, devendo ser anulado. Ademais, coloca-se para a Administração a possibilidade de revogação dos atos, em exame do mérito, que não mais se revelem convenientes e oportunos ao seu juízo discricionário – quando permitida por lei essa abertura à discricionariedade<sup>54</sup>.

Em linhas bastante sintéticas, esse é o panorama da invalidação dos atos administrativos na doutrina administrativista tradicional. E é aqui onde a eficiência encontra o seu mais significativo efeito, pois ela não mais se contenta com a higidez dos meios isoladamente considerados, ela se preocupa com a análise coordenada desses meios em vista da finalidade pretendida.

Assim, tem-se que a eficiência permite um controle que desborda a análise isolada de cada ato administrativo, a fim de considerar se a sua produção ocorreu livre de vícios. Deveras, diante de uma economia globalizada do novo milênio, com políticas públicas cada vez mais elaboradas, a fim de fazer frente a necessidades públicas cada vez mais complexas, a resposta e a conformidade com o Direito não pode mais se resumir a isso. A eficiência exige uma análise do conjunto dos atos administrativos jungidos a um determinado resultado: a análise do conjunto dos meios em vista do fim pretendido. É dizer: não basta que cada ato, isoladamente considerado, seja editado sem os vícios descritos na lei da ação popular. O conjunto de atos (meios), analisado em concomitância com a finalidade e o grau com que foi alcançado, deve ser eficiente – deve apresentar uma relação custo-benefício, uma relação economicidade-eficácia, correta e razoável.

---

52 MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001. p. 144.

53 Lei Federal nº 4.717/1965: “Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de: a) incompetência; b) vício de forma; c) ilegalidade do objeto; d) inexistência dos motivos; e) desvio de finalidade”.

54 O panorama aqui apresentado se mostra bastante sintético apenas para que se tenha em mente que o sistema de controle dos atos administrativos tradicionalmente tem por objeto apenas o ato isoladamente considerado. Para uma visão mais completa, v. BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*, p. 461 e seguintes.

Por essa premissa é que se pode afirmar, como o faz Odete Medauar<sup>55</sup>, que a eficiência soma ao controle dos meios – isoladamente considerados –, um controle de resultados.

Nesse ponto é que o controle social faz mais vívido o seu brilho. Isso porque são as pessoas, os administrados, os que são afetados pelos resultados. É dizer: a Administração observa a atividade administrativa do ponto de vista dos meios que emprega, dos atos administrativos que produz. O administrado enxerga a atividade administrativa do ponto de vista dos resultados que lhe são oferecidos.

A Administração enxerga o provimento de um cargo de médico e o seu regime estatutário, o contrato administrativo (fruto de uma licitação) para compra de medicamentos, as instruções normativas e portarias sobre procedimentos e práticas. O administrado enxerga o serviço médico e o atendimento que lhe são prestados.

Logo, se faz inestimável a contribuição do particular para a constatação da atividade administrativa ineficiente e, conseqüentemente, para a correção do desvio e o implemento da eficiência, pois, na posição de administrado, é possível realizar uma avaliação bastante acurada dos resultados<sup>56</sup>.

Todavia, como já anteriormente descrito, não basta – para a análise da eficiência – uma visão exclusivamente calcada na eficácia (resultados). Assim como é incompleta uma visão calcada exclusivamente na economicidade (meios). Por essa razão, é essencial fazer-se referência ao dever de transparência.

Exatamente é por meio da transparência no agir administrativo – com acesso franqueado aos administrados a todas as informações envolvendo determinada atividade – que o controle social se instrumentaliza.

Somente com acesso a informações claras e disponíveis é que os administrados, ao constatarem a ineficiência administrativa, poderão perceber os

---

55 Escreve a autora que a eficiência acarreta “um controle de rentabilidade, pois coloca em relação custo e produção dos serviços; nem sempre o resultado pode ser avaliado quantitativamente, realizando-se, então, o controle sob o aspecto qualitativo; é um controle de eficácia para verificar o respeito à regra do máximo de resultados com o mínimo de esforços” (MEDAUAR, Odete. Controles internos da Administração Pública. *Revista da Faculdade de Direito USP*, São Paulo, v. 84/85, p. 42, 1989).

56 Não se está afirmando aqui que seja impossível para a Administração realizar o controle dos resultados de suas atividades. Deveras, em compasso com a positivação da eficiência como princípio norteador da atividade administrativa no texto constitucional, a reforma administrativa trouxe uma série de mecanismos para que a Administração instrumentalize esse controle. São exemplos: (i) a criação de metas de desempenho para órgãos e pessoas da Administração direta e indireta com critérios de avaliação e controle dessas metas, art. 37, § 8º, da CF; (ii) avaliação periódica de desempenho de servidores públicos, art. 41, § 1º, III, da CF; (iii) avaliações de desempenho de empresas estatais, art. 173, § 1º, V. O que se afirma aqui é que, ao lado desses instrumentos de controle interno, se coloca o controle social. Dotado, por sua própria natureza, de condições para esse controle dos resultados, já que é para os administrados que esses resultados se manifestam diretamente.

meios que levaram àqueles resultados e enxergar as falhas com maior clareza. Controlando esses atos, levando à sua reforma, incrementando a sua eficiência.

Como explica Fernando Canhadas, trata-se de “uma estrutura dinâmica que, exercendo a transparência, fomentará o controle social e, com este, tornar-se-á ainda mais eficiente, num círculo virtuoso em que o povo, conhecendo mais sobre a máquina estatal, irá torná-la mais efetiva e mais confiável”<sup>57</sup>.

Neste contexto, aproxima-se a ideia de *accountability* por meio da qual esse dever de transparência, unido ao *enforcement* promovido pelo controle social nos mais diferentes aspectos da atividade administrativa, resulta no controle e no aprimoramento da eficiência. Em outras palavras, a *accountability* assim exercida, nos mais variados âmbitos da Administração Pública, resultará em atividades exercidas de modo mais eficiente.

### 3.1 ATIVIDADES DE PLANEJAMENTO ADMINISTRATIVO

Um dos variados efeitos positivos sentidos por essa forma social de *accountability* é justamente, como se tem buscado desenvolver ao longo desse artigo, o incremento da eficiência administrativa nas mais variadas atividades administrativas.

Nesta toada, a primeira delas que pode ser invocada se refere à atividade de planejamento por parte da Administração. De fato, a adoção de metas e objetivos devidamente preestabelecidos, de maneira consciente, realista, coerente, e que busquem em maior medida o atendimento invariável do interesse público, é medida essencial para o bom funcionamento de qualquer gestão pública, sendo questão que, caso seja bem trabalhada e realizada, evita uma série de problemas jurídicos, sociais, estruturais, financeiros, etc. no futuro.

Dentro desse aspecto do planejamento, emerge como instrumento de destaque a questão do orçamento participativo. Referida prática se constitui em “uma forma de controle social sobre o sistema de montagem do orçamento, na medida em que pressupõem a participação de membros da sociedade no momento de estabelecer prioridades e elaborar as diretrizes orçamentárias”<sup>58</sup>.

No Brasil, sua adoção com resultados promissores se deu especialmente em âmbitos locais, a exemplo dos municípios de Porto Alegre e Belo Horizonte<sup>59</sup>.

---

57 CANHADAS, Fernando A. M. O princípio da transparência na Administração Pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo. São Paulo, 2012. 412 f. p. 398.

58 BARBOSA, Sandra Pires. Direito à informação e controle social da atividade econômica. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 65, jul./set. 2001.

59 Vide AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45; FEDOZZI, L. *Orçamento participativo*. Reflexões sobre a experiência de Porto Alegre. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR, 1997; SÂMPIO,

Nota-se que, por meio da participação e atuação popular, o planejamento orçamentário, e conseqüente todo um planejamento das atividades administrativas, alcança de maneira otimizada seus resultados, evitando o dispêndio inútil de muitos gastos. Ou seja, tem-se um planejamento mais eficiente.

É certo, contudo, que, para que se possa falar em uma real *accountability* social, a fiscalização social deve ocorrer durante a execução do orçamento, afinal, uma das perspectivas pela qual a questão pode ser analisada é a que assenta que, quando os “cidadãos ajudam a planejar o futuro da cidade, eles estão participando, estão partilhando poder político, mas não exercendo diretamente o controle social. Exercer o controle social, neste caso, é acompanhar, fiscalizar a execução daquilo que foi planejado e transformado em normas jurídicas”<sup>60-61</sup>.

Ainda na perspectiva do planejamento, também se nota a existência de mecanismos de controle social relacionados ao funcionamento das autarquias especiais conhecidas como agências reguladoras. Conforme aponta Binenbojm, no que tange às agências, “os mecanismos fundamentais de participação e controle social sobre a atividade administrativa são as audiências públicas, as consultas públicas e os conselhos consultivos”<sup>62</sup>.

A interação popular na elaboração e no controle da atuação das agências reguladoras permite que essas se comportem de maneira a alcançar, de forma mais eficiente, seus propósitos, porquanto são justamente os usuários de serviços públicos que estão apontando suas necessidades e déficits na elaboração/fiscalização dos atos praticados<sup>63</sup>.

### 3.2 PODER DE POLÍCIA

Outra feição do exercício da função administrativa na qual se pode apurar a incidência do princípio da eficiência diz respeito ao poder de polícia administrativo.

---

Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opin. Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 446-477, nov. 2010.

60 SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo. São Paulo, 2004. 224 f. p. 132.

61 No mesmo sentido, confira-se BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.

62 BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 160, abr./jun. 2005.

63 Não se desconhece que no plano pragmático a participação social nas agências reguladoras ainda é incipiente, carecendo de melhorias e maior ampliação. Como sustenta Binenbojm (idem, p. 164), é “fundamental que as agências realizem investimentos na divulgação de seu papel institucional e dos seus mecanismos de participação social, de forma que o seu processo deliberativo seja o mais aberto, informado e transparente possível. Quanto ao mais, há que se trabalhar pelo aumento do grau de conscientização política, organização e participação da sociedade brasileira nos assuntos de interesse público”.

De fato, embora a eficiência administrativa seja comumente associada aos serviços públicos, a bem da verdade, referida norma principiológica expande seu conteúdo ao exercício de qualquer função administrativa, inclusive a de cunho restritivo, como é o poder de polícia<sup>64</sup>.

Aqui, mais uma vez, sentimos a imprescindibilidade de um efetivo controle social para otimizar a eficiência do exercício dessa atividade.

Primeiramente, é sabido e ressabido que diversas fiscalizações realizadas pela Administração, em relação aos mais variados setores (fiscalizações ambientais, sanitárias, comerciais, urbanísticas, etc.), somente têm início ou realmente se efetivam graças às denúncias levadas pela população, ou, ainda – e talvez com maior força –, por provocação dos meios investigativos da imprensa.

Tome-se como exemplo, na área ambiental, entre as inúmeros facilmente encontradas pelo País, a notícia dando conta que “a Secretaria de Meio Ambiente, Pesca e Aquicultura (Semapa) autuou e multou duas empresas por crime ambiental em Cabedelo. As ações foram resultados de denúncias da população, feitas através da Ouvidoria da Prefeitura Municipal de Cabedelo (PMC)”<sup>65</sup>, ou, ainda, a que narra a ocorrência de seis infrações ambientais ocorridas no Município de Santa Maria/RS no ano de 2016, todas oriundas de denúncias realizadas pela sociedade<sup>66</sup>.

Um poder de polícia eficiente, em Administrações Públicas de dimensões e organizações gigantescas, pressupõe uma interação constante com a sociedade, já que se mostra faticamente impossível se ter conhecimento de todas as infrações administrativas levadas a efeito, bem como as circunstâncias e nuances nas quais ocorreram.

Além disso, o acompanhamento fiscalizatório por parte da sociedade também mostra sua essencialidade no decorrer do processo administrativo para a apuração das infrações e aplicação das sanções cabíveis. Um processo administrativo que, ao final de todo seu trâmite, mostra-se ineficaz em razão da ausência da adoção das medidas reclamadas no momento correto, de demoras desarrazoadas ou, ainda, de condutas abusivas por parte da autoridade competente, configura um exercício de futilidade, que gera gastos desnecessários para a Administração e frustra expectativas do próprio Estado e da coletividade que candidamente aguarda a melhor providência possível, não atingindo o fim a que se pretendia.

---

64 De acordo com a incidência do princípio da eficiência às atividades decorrentes do poder de polícia, vide CERREIJO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na Administração Pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 236-237, out./dez. 2001.

65 Disponível em: <<http://pbnews.com.br/cabedelo/2016/04/semapa-multa-empresas-por-crime-ambiental-em-cabedelo.html>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

66 Disponível em: <<http://www.santamaria.rs.gov.br/ambiental/noticias/12756-fiscalizacao-da-prefeitura-notifica-e-multa-responsaveis-por-descarte-irregular-de-residuos>>. Acesso em: 1º jun. 2016.

### 3.3 EFICIÊNCIA NA ATIVIDADE DE CONTROLE

Chama a atenção ainda outro aspecto do incremento da eficiência por meio do controle social. Trata-se justamente do aprimoramento da eficiência dos próprios mecanismos institucionais de controle, ou, em outros termos, a *accountability* social melhorando instrumentos de *accountability* horizontal.

Um caso no qual fica visível tal melhoria concerne ao desempenho das atividades do Tribunal de Contas da União.

Deveras, reconhecendo o mister de uma maior interação entre a sociedade civil e o Tribunal, ampliando o controle social sobre a Administração Pública, desenvolvendo em cada cidadão uma consciência de corresponsabilidade com a coisa pública, a Corte de Contas da União, no ano de 2003, “passou a incluir em seus planos estratégicos, o estímulo ao controle social como objetivo institucional (Portarias TCU nºs 59/2003 e 002/2006), estabelecendo metas voltadas ao fortalecimento desse controle (Portaria nº 28/2005)”<sup>67</sup>.

Nessa mesma trilha, em 2004, por meio da Resolução nº 169/2004 do Tribunal de Contas da União<sup>68</sup>, foi criada na estrutura do Tribunal a ouvidoria, compreendida como um instrumento que veio a diminuir a distância existente entre os administrados e o TCU, engrandecendo o controle social sobre a Administração Pública, bem como conferindo maior transparência<sup>69</sup> e eficiência à própria atuação da Corte de Contas<sup>70</sup>. Como destacado pelo próprio TCU, ao tratar sobre a criação da ouvidoria, “por seu intermédio, é possível receber informações da comunidade a respeito de ato praticado por agente público jurisdicionado, assim como sugestão de aprimoramento, crítica ou reclamação de serviço prestado pelo próprio Tribunal”<sup>71</sup> e, também, que seu escopo é a contribuição para a “defesa da legalidade, legitimidade, economicidade, moralidade, impessoalidade, publicidade, eficiência dos atos administrativos praticados por autoridades, servidores e administradores públicos, bem como na proteção dos demais princípios constitucionais”.

---

67 BREDER, Jane Carvalho. Controle social – Um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 195.

68 As principais regras de regulamentação sobre a tramitação de informações da ouvidoria se deram com a Portaria do TCU nº 121, de 13 de junho de 2005. Atualmente, a Resolução que instituiu a ouvidoria (169/2004) encontra-se revogada pela Resolução nº 240/2010, que veio a tratar sobre a matéria.

69 Como invocado por Loureiro, Teixeira e Moraes (Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(4), p. 754, jul./ago. 2009), a partir da Constituição de 1988, as grandes inovações no que tange aos Tribunais de Contas foram as medidas que visaram ampliar a transparência das contas governamentais e estimular a participação da sociedade civil na fiscalização, com instrumentos como a informatização do controle das contas públicas e a criação de escolas de contas e ouvidorias.

70 CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União...*, p. 260.

71 TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de gestão. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2004. p. 9.

Realmente, com a vinda da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que demandou uma ampliação nos quesitos de transparência governamental, alargando, de igual forma, o número de exigências na gestão público-orçamentária, e, conseqüentemente, exigindo uma atuação mais firme das instituições de controle de contas, fazia-se necessário ao TCU se socorrer do auxílio da população para a apuração de irregularidades, bem como se mostrar transparente, por meio da aceitação de sugestões, críticas e consultas, o que eclodiu com a instalação do mecanismo de ouvidoria, capaz de ampliar os resultados das atividades da Corte<sup>72</sup>.

Apura-se que a utilização da ouvidoria do TCU vem sendo intensificada com o passar dos anos, em que, desde o ano seguinte a sua implantação (2005), até o final de 2010, houve uma variação de 138% do total de hipóteses de uso da ouvidoria. Ademais, a instituição da ouvidoria, como decorrência lógica e natural, trouxe reflexos nas denúncias autuadas e apreciadas pelo TCU, sendo a tendência, a partir de 2004, do aumento de seu número<sup>73</sup>. Conforme visto antes, a ouvidoria veio a aproximar o TCU da sociedade, permitindo que o cidadão apresente ao Tribunal sugestões, críticas, pedidos de informações e, interessante neste momento, ofereça denúncia de irregularidades, ou seja, parte fundamental do trabalho da ouvidoria constituiu no aprimoramento e na abertura ao público em geral, de forma mais transparente e facilitada, do instrumento da denúncia, o qual sempre foi compreendido como “um dos mais importantes conectores entre a ação dos Tribunais de Contas e a sociedade, posto que permite a qualquer dos seus membros iniciar a ‘prestação de serviço’ de verificação”<sup>74</sup>.

## CONCLUSÃO

A necessidade de um controle da Administração Pública, característica inerente da própria compreensão de República, torna-se constatação incontestável em qualquer governo que se guie minimamente pelas normas jurídicas e em prol do interesse público.

Neste trabalho, entre a gama de ferramentas de controle existentes e suas possíveis interações, o que se procurou destacar foi justamente a figura do controle social e sua imprescindibilidade para a eficiência administrativa.

Conforme se buscou apresentar ao longo do texto, o controle social, entendido como aquele realizado por meio da própria sociedade, através de instrumentos como a participação popular, organizações sociais sem fins lucrativos, imprensa, etc., é medida de suma importância para a existência de um

72 CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União...*, p. 262.

73 Para uma análise mais detalhada dos dados referentes às denúncias e sua relação com a ouvidoria do TCU, confira-se CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União...*, p. 260-266.

74 FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008. p. 365.

verdadeiro sistema de controle da Administração, servindo como complemento e melhoria dos instrumentos tradicionais de controle, em especial os existentes na concepção de *accountability* horizontal e vertical eleitoral.

Ademais, também se trouxe à baila as considerações cabíveis quanto à significação do princípio da eficiência administrativa, atualmente expresso no *caput* do art. 37 da Constituição brasileira. Para tanto, se apresentou, em síntese, o entendimento de que a eficiência administrativa representa a determinação de que o Estado atinja otimamente a finalidade pública com o melhor e mais racional emprego dos meios e recursos disponíveis.

A Administração Pública não mais pode atuar de maneira ilhada, sem abertura e conexão com as inúmeras instituições e esferas de atuação da sociedade. Em particular no que tange aos administrados, são eles os destinatários finais de toda conduta levada a efeito pelo Estado. Logo, nada mais lógico e esperado que se valorize o que o cidadão tem a contribuir com a gestão da coisa pública.

O que se verificou nas breves linhas construídas até aqui é que o controle social se presta a ser não só medida de limitação do Poder Público, mas também a otimizar o próprio exercício da função administrativa, em especial por meio da concretização e ampliação da aplicação do importante princípio da eficiência administrativa.

Deveras, seja por meio do fornecimento de informações e apontamento de vícios administrativos, seja pela colaboração no planejamento, ou, ainda, no próprio exercício fiscalizatório, a sociedade impõe aos administradores que eles se conduzam de modo a alcançar sempre a finalidade normativa, evitando desperdícios e comportamentos inócuos, fazendo com que a função administrativa se torne cada vez mais eficiente, beneficiando a população, a quem o Estado tem o dever constitucional de servir, e também a própria Administração Pública enquanto pessoa jurídica.

Compete, assim, a ambos os atores envolvidos nessa relação, ora iluminada a percepção da fundamentalidade da sua atuação conjunta, cabendo ao conjunto de cidadãos que compõe a sociedade, em particular a brasileira, adquirir a consciência do mister em se fiscalizar, de maneira individualizada ou conjunta, os atos da Administração, e a esta de que ser fiscalizado pela sociedade não só é algo ínsito ao exercício da função administrativa, e, portanto, saudável, como também auxilia sobremaneira a torna-la mais eficiente, o que, sem sombra de dúvidas, é desejável em todos os aspectos.

## REFERÊNCIAS

ARAGON, Manuel. *Constitucion y control del poder; introducción a una teoría constitucional del control*. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1995.

- AVRITZER, Leonardo. O orçamento participativo: as experiências de Porto Alegre e Belo Horizonte. In: *Sociedade civil e espaços públicos no Brasil*. São Paulo: Paz e Terra, 2002. p. 17-45.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- \_\_\_\_\_. *Discricionariedade e controle judicial*. São Paulo: Malheiros, 2012.
- BARBOSA, Sandra Pires. Direito à informação e controle social da atividade econômica. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 225, p. 57-73, jul./set. 2001.
- BINENBOJM, Gustavo. Agências reguladoras independentes e democracia no Brasil. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 240, p. 147-165, abr./jun. 2005.
- BREDER, Jane Carvalho. Controle social – Um modelo em construção: contribuições do Tribunal de Contas da União. In: *Sociedade democrática, direito público e controle externo*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2006. p. 189-202.
- BRITTO, Carlos Ayres. Distinção entre “controle social do poder” e “participação popular”. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 189, p. 114-122, jul./set. 1992.
- BRUNO, Norberto; SCHWEINHEIM, Guillermo. *Control del Estado: ¿por qué? ¿para qué? ¿cómo? ¿cuándo? ¿dónde?* 1. ed. Buenos Aires: A.P.O.C., 2006.
- CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União na Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014.
- \_\_\_\_\_. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set./dez. 2015.
- CAMPOS, Anna Maria. Accountability: quando podemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev./abr. 1990.
- CANHADAS, Fernando A. M. O princípio da transparência na Administração Pública: a transparência obrigatória, a transparência permitida e a transparência proibida. Tese (Doutorado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo. São Paulo, 2012. 412 f.
- CEREIJIDO, Juliano Henrique da Cruz. O princípio constitucional da eficiência na administração pública. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 226, p. 231-241, out./dez. 2001.
- FAGUNDES, Miguel Seabra. *O controle dos atos administrativos pelo Poder Judiciário*. Rio de Janeiro: Forense, 1975.
- FEDOZZI, L. *Orçamento participativo: reflexões sobre a experiência de Porto Alegre*. Rio de Janeiro: Fase/IPPUR, 1997.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência*. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2008.
- FRANÇA, Vladmir da Rocha. Eficiência administrativa na Constituição Federal. *Revista de Direito Administrativo*, Rio de Janeiro, n. 220, p. 165-177, abr./jun. 2000.
- FREITAS, Juarez. *Discricionariedade administrativa e o direito fundamental à boa Administração Pública*. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2009.
- GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo. *La lengua de los derechos: la formación del derecho público europeo tras la revolución francesa*. Civitas: Madri, 2001.
- LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho; MORAES, Tiago Cacique. Democratização e reforma do Estado: o desenvolvimento institucional dos Tribunais de Contas no Brasil recente. *RAP – Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, 43(4), p. 739-772, jul./ago. 2009.
- MARTINS, Ricardo Marcondes. Arbitragem e Administração Pública: contribuição para o sepultamento do tema. *Interesse Público*, Belo Horizonte, v. 64, p. 85-104, nov./dez. 2010.
- MAXIMILIANO, Carlos. *Hermenêutica e aplicação do Direito*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.
- MEDAUAR, Odete. Controles internos da Administração Pública. *Revista da Faculdade de Direito USP*, São Paulo, v. 84/85, p. 39-55, 1989.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio constitucional da eficiência. *Revista Interesse Público*, São Paulo, n. 7, p. 65-75, 2000.
- NATAL, Alejandro. Rendición de cuentas: apuntes para una revisión conceptual. *Documentos de Discusión sobre el Nuevo Institucionalismo*, Mexico, n. 9, p. 1-14, 2006.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- \_\_\_\_\_. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, oct. 2004.
- PRZEWORSKI, Adam; STOKES, Susan C.; MANIN, Bernard. Elections and representation. In: *Democracy, accountability and representation*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 29-54.
- SAMPAIO, Rafael Cardoso; MAIA, Rousiley Celi Moreira; MARQUES, Francisco Paulo Jamil Almeida. Participação e deliberação na Internet: um estudo de caso do Orçamento Participativo Digital de Belo Horizonte. *Opin. Pública*, Campinas, v. 6, n. 2, p. 446-477, nov. 2010.
- SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing accountability. In: *The self-restraining state: power and accountability in new democracies*. Colorado: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28.
- \_\_\_\_\_. ¿Qué es la rendición de cuentas? *Cuadernos de Transparencias*, México, v. 3, p. 7-46, ago. 2004.
- SIRAQUE, Vanderlei. O controle social da função administrativa do Estado: possibilidades e limites na Constituição de 1988. Dissertação (Mestrado) – Curso de Direito, Pontifícia Universidade Católica – PUC de São Paulo. São Paulo, 2004. 224 f.
- SMULOVITZ, Catalina; PERUZZOTTI, Enrique. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 309-331.
- ZANCANER, Weida. *Da convalidação e invalidação dos atos administrativos*. São Paulo: Malheiros, 2001.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Relatório de gestão. Brasília: TCU – Secretaria de Planejamento e Gestão, 2004.