

## ***Accountability* segundo os Ministros dos Tribunais Superiores do Judiciário Brasileiro**

Accountability according to the Ministers of the Superior Courts of the Brazilian Judiciary

**Luís Gustavo Henrique Augusto**

**Maíra Martinelli Rizzardi**

### **Resumo**

O artigo tem por objetivo identificar como a accountability tem sido tratada pelos Tribunais Superiores do judiciário brasileiro. Por meio do sistema de busca de jurisprudências disponibilizado nos portais oficiais de cada Tribunal Superior, foram coletadas todas aquelas decisões nas quais a palavra accountability havia sido citada, até o data de 20/12/13. A pesquisa permite depreender que os Ministros pouco utilizam do termo accountability; além de as referências ao vocábulo em questão haverem ocorrido em caráter episódico na maioria dos Tribunais. Concomitantemente, o trabalho permite concluir que apesar de não se poder verificar uma unidade de entendimento no interior de cada Tribunal, ou entre os Tribunais estudados, em todos os órgãos analisados, ainda que em uma única decisão, o termo é concebido como um processo que se inicia com a "prestação de contas", e desencadeia em "responsabilização" e "sanção" dos agentes por descumprimento de deveres. Entretanto, na maioria das decisões analisadas, accountability foi utilizado como "fiscalização". Considera-se também a hipótese de os Juízes dos Tribunais Superiores Brasileiros já haverem se apoderado da ideia central trazida pelo termo, e a partir do entendimento de cada um sobre o vocábulo, fazerem referências a accountability pelo uso direto de palavras ou expressões em português, sem a necessidade da utilização do termo em língua inglesa .

**Palavras-Chave:** significado; accountability; tribunais superiores; judiciário

## **Abstract**

The paper aims to identify how accountability has been handled by the Superior Courts of the Brazilian judiciary. Through the search facility provided in jurisprudence official portals of each Superior Court, were collected all those decisions in which the word accountability was mentioned, until the date of 12/20/13. The study enables us to conclude that ministers use little accountability term, in addition, the references to the term had occurred in episodic character, in most courts. Concurrently, work supports the conclusion that although it can not verify a unit of understanding within each Court, or between the courts studied, in all organs analyzed. Although in all Courts analyzed, though in a single decision, the term is conceived as a process that begins with the "accountability", and triggers on "accountability" and "penalty" of agents who breach of duties. However, most of the decisions analyzed accountability was used as a "control". We also considered the possibility that the Judges of the Brazilian Superior Courts had already seized the central idea brought by the term, and from the understanding of each other on the word, they make references to accountability by direct use of words or phrases in Portuguese, without requiring the use of the term in English.

**Keywords:** meaning; accountability, Superior Courts, Judiciary

## **1.Introdução**

O histórico brasileiro demonstra que a substituição de um governo ditatorial por um democrático, aqui, aconteceu de forma gradual, diferentemente da transformação ocorrida nos Estados latinos vizinhos, onde o rompimento com o governo militar se deu por um desligamento mais abrupto com o modelo ditatorial (MARENCO, 2007). O texto constitucional ilustra com clareza essa constatação, convivendo prescrições legais que elevam o Estado brasileiro aos mais altos patamares de modelos de democracia, e previsões que asseguram a permanência de estruturas que preservam raízes no contexto político anterior. (ALMEIDA, 2007)

A reunião de interesses muitas vezes incoerentes que pode ser encontrada na Constituição Federal foi reflexo de um cenário que, por não ter experimentado um verdadeiro rompimento com as estruturas antecessoras, possibilitou a permanência de ideias pouco ou nada filiadas a um ambiente democrático. Apoiadores da ideologia que regeu o país até então encontraram espaço para prosseguir dentro dos novos partidos que surgiam com a redemocratização.

Ademais, a derrocada da ditadura militar no Brasil não conflui com uma insatisfação popular generalizada. O êxito no âmbito econômico alcançado pelos militares, entre outros fatores, garantiu o apoio de considerável parcela da população brasileira ao Estado ditatorial. Portanto, mais do que se manterem na composição das agremiações partidárias, candidatos alinhados aos paradigmas dos governos precedentes conseguiram se eleger graças à aceitação de parte da sociedade civil brasileira. (ALMEIDA, 2007)

Sendo assim, o controle dos agentes públicos, que é elemento essencial às democracias representativas, no caso do Brasil, onde houve um amálgama de ideais democráticos com elementos ainda alinhados aos interesses ditatoriais, é alçado ao nível de imprescindível para a concretização de um Estado Democrático de Direito; uma vez que características da política brasileira ainda estão enraizadas nos ideais ditatoriais, ou até mesmo coronelistas. São vários os mecanismos de controle que a Constituição Federal de 1988<sup>1</sup> prevê a fim de realizar a fiscalização pretendida. Para que esse exercício seja viável, o mesmo diploma legal consagra entre os princípios regentes da administração pública, além da moralidade, a publicidade, vital para que os controladores possam realizar suas funções. A recente Lei de Acesso à Informação vem para fortalecer ainda mais a atividade fiscalizadora, disciplinando o dever do agente público informar aos seus governados, e o direito deles requisitarem informações e deverem ter seu pedido suprido, ou ao menos ter justificada sua negativa.

Essa atenção dada à fiscalização e ao controle da administração pública passa a ganhar mais foco no final dos anos 80 e início dos 90, com a redemocratização do país. Nesse novo contexto político o termo *accountability* começa a ser referenciado no Brasil; o que se pode evidenciar pela publicação de um trabalho acadêmico ocupado por questionar a possibilidade de tradução do termo em 1990, de Ana Maria Campos<sup>2</sup>. Nesse novo contexto de construção de um Estado democrático, um termo que designasse a responsabilização dos administradores públicos por desprezitar os deveres a eles impostos, como o era utilizado nos países de língua inglesa, era de extrema valia para se efetivar a supervisão da adequação dos atos administrativos com os princípios e deveres da administração pública prescritos no novo diploma constitucional.

---

<sup>1</sup> Art. 31, § 1º, Art. 37, § 8º, II, Art. 70, Art. 74, I, II, III, IV, Art. 103-B, 4º, Art. 129, VII, Art. 204, II, Art. 216-A, § 1º, X, da Constituição Federal.

A relevância da discussão acerca de sua significação no Brasil advém do fato de ainda não haver um significado universalizado para o termo, que, por sua vez, permanece sendo muito utilizado quando se aborda a questão da fiscalização da administração pública. Evidenciando esta afirmação, em pesquisa no portal oficial do Tribunal de Contas da União (TCU), órgão máximo de controle do país, o termo *accountability* aparece em 110 Acórdãos e Decisões, 89 Atas de Sessões, e 8 Normativos, ou seja, até mesmo nas regras internas dessa instituição.<sup>3</sup> Além dos órgãos de controle, na produção acadêmica de diversas áreas que se dedicam ao estudo da administração, da administração pública em específico, e das ciências sociais há a utilização da palavra *accountability*, como se pode verificar pela pesquisa que será apresentada mais adiante neste estudo.

As acepções do vocábulo em questão variam desde “o dever de prestar contas” a “responsabilização” e “sanção” pelas irregularidades encontradas. Utilizando um mesmo termo, *accountability*, os membros dos órgãos de controle poderão estar efetivando suas funções de maneiras bastante diversas, o que poderá desencadear em efeitos distintos. Em um primeiro momento, pensando em uma perspectiva interna dos órgãos de controle, diferentes acepções de um mesmo termo desencadeia em uma incoerência que afeta a credibilidade da instituição, provocando insegurança. Partindo agora para uma problematização a nível mais amplo, interinstitucional, as consequências maléficas dessa desarticulação é ainda maior. Em seu estudo sobre a atuação da Polícia Federal nas denúncias de corrupção, Rogério Arantes aponta no mesmo sentido que as conclusões dos trabalhos de Speck: constata-se um aumento na efetividade no combate à corrupção quando as instituições responsáveis atuam integradas. (ARANTES, 2010).

Diante desse cenário, compreender como os Tribunais Superiores tem concebido *accountability* tem sua relevância justificada em dois pontos: 1- o Judiciário é provocado a decidir sobre a adequação ou não dos entes públicos aos ditames legais, a responsabilizá-los e puni-los nos casos de descumprimento dos seus deveres, estritamente relacionadas à prática da *accountability*; incluindo aqui questões já resolvidas em âmbito administrativo, por órgão de controle competente, que, entretanto, geraram insatisfação por alguma das partes; e 2- pelo fato

---

<sup>3</sup>Disponível em  
<<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Index.faces?textoPesquisa=accountability>>.  
Acessado em 03/02/2014.

de ser o Poder Judiciário, conjuntamente com o Ministério Público serem órgãos de controle intraestatal (ARANTES, COUTO, LOUREIRO, TEIXEIRA, 2009).

Sendo assim, esta pesquisa se iniciará pela apresentação das principais discussões acerca dessa problemática em torno da tradução de *accountability* para o português. Posteriormente, partir-se-á para o objeto central desta pesquisa: análise jurisprudencial dos Tribunais Superiores do Judiciário brasileiro. O objetivo é responder às seguintes questões: os Ministros dos Tribunais Superiores se utilizam do termo *accountability*?, e qual ou quais são as acepções por eles imputadas ao termo em questão? Para tanto serão analisadas as decisões dos Ministros nas quais há citação direta da palavra *accountability*, com o objetivo de detectar a(s) significação(ões) atribuídas à palavra.

## **2. Metodologia**

Inicialmente apresenta-se o referencial teórico da pesquisa, construído a partir de revisão bibliográfica, com o objetivo de apresentar: 1- uma breve explanação sobre a origem do termo, 2- discussão em relação à possibilidade de traduzir *accountability* para o português, e 3- a dificuldade em se encontrar uma unidade de significação do termo no Brasil. A escolha da bibliografia se pautou, primeiramente, pelo critério das obras mais clássicas a se aprofundarem sobre o surgimento e a tradução do termo; entendido aqui clássico como as mais citadas nos referenciais dos trabalhos sobre o assunto. Acresce-se a este conjunto de referências bibliográficas, as produções acadêmicas mais recentes que problematizaram a questão da significação do vocábulo, ilustrando ou inovando em algum aspecto a discussão.

Em seguida, esta pesquisa focará na análise do *corpus* empírico, que se constituiu pelo conjunto de todas as jurisprudências, disponibilizadas nos portais oficiais dos Tribunais Superiores, nas quais o termo *accountability* foi citado. Os órgãos objeto desta investigação são: STF (Supremo Tribunal Federal), STJ (Superior Tribunal de Justiça), TSE (Tribunal Superior Eleitoral), TST (Tribunal Superior do Trabalho), e STM (Superior Tribunal Militar). Para tanto, foi utilizado o sistema de consulta de jurisprudência disponibilizado nos portais eletrônicos oficiais de cada um destes órgãos. Em todos se realizou a busca por assunto, pela palavra *accountability*, sem a ativação de qualquer outro filtro no momento da pesquisa. Todas as decisões encontradas nas quais a palavra foi encontrada, foram selecionadas e da leitura do

seu inteiro de teor (decisão em sua versão completa) destacou-se: 1- a data da decisão, tornando possível constatar se é frequente, e recente a alusão ao termo pelos Ministros, 2- a temática discutida pelos decisores, para se contextualizar a utilização da palavra *accountability*, e 3- os trechos em que o termo *accountability* foi encontrado, para posterior leitura e compreensão da acepção dada pelo Ministro.

A escolha desses órgãos do Poder Judiciário brasileiros é explicada pelo fato de serem as instâncias superiores do Poder Judiciário, sendo, portanto, onde qualquer controvérsia suscitada em esferas inferiores, no caso em questão, a definição da significação do termo *accountability*, é dirimida em caráter definitivo. Assim sendo, o resultado obtido pela pesquisa refletirá como cada um dessas instâncias superiores tem sedimentado a utilização do vocábulo.

Finalmente, buscou-se concluir: 1- se há unidade interna nos Tribunais objeto desta pesquisa na definição do significado de *accountability*, 2- se é possível verificar confluência nas interpretações dos órgãos analisados quando considerados em conjunto, e 3- se há uma possível identificação entre as interpretações presentes nas decisões analisadas e os significados que são apresentadas pelos referenciais bibliográficos formadores do *corpus* teórico deste trabalho.

### **3. A origem e os usos do termo *accountability***

A identificação do uso do termo *accountability* como sinônimo de responsabilização teve origem nos países anglo saxões (Ceneviva, 2006; CLAD, 2000; Sacramento, 2005; Mosher, 1968). Porém, para Mainwaring (2003) a *accountability* está longe de ter um conceito consensual. De acordo com este autor, existem cinco campos de debate sobre o conceito do termo *accountability*. Vejamos quais são eles: a) o primeiro campo versa sobre a seguinte dúvida: A *accountability* deve abarcar todas as atividades promovidas pelo Estado? b) Os funcionários públicos devem ser *accountables*? c) Quais agentes fazem parte do mecanismo de *accountability*? d) A *accountability* deve ser aplicada apenas na relação agente-principal?<sup>4</sup> e) A sanção deve fazer parte do conceito de *accountability*?

Adentrando ao debate proposto por esta última indagação, Schedler apresenta uma noção de *accountability* somada à sanção. Ele afirma que a *accountability* é bidimensional, ou seja, constitui em um ciclo dividido em duas partes, mas que se complementam: um é o momento da

---

<sup>4</sup> Na relação agente-principal, o “agente” é o político eleito e o “principal” é o eleitor.

*answerability* o outro é o momento do *enforcement*. O autor entende que, para completar o processo de *accountability* é necessária a união da *answerability* com o *enforcement* – ou seja, a *accountability* surge a partir do momento em que o ator “A”, delega a responsabilidade ao ator “B”, e o ator “B” ao assumir a responsabilidade deve prestar contas ao ator “A”, onde “A” analisa as contas e os atos de “B” e cabe a “A” castigar ou premiar “B”. (SCHEDLER, 1999)

Outro estudo que acolheu o termo *accountability* como sendo bidimensional foi o estudo de Guilherme O’Donnel (1998), que concebe a *accountability* em duas dimensões: horizontal e vertical. A classificação desse teórico foi feita de acordo com o lugar ocupado pelos atores que participam do processo de *accountability*: conforme o lugar ocupado pelo agente, pode-se denominar a *accountability* como horizontal ou vertical. Para O’Donnel (1998, pág. 40), a *accountability* horizontal é “a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão de fato dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas”. A dimensão da *accountability* vertical, por sua vez, engloba “as eleições, reivindicações sociais que possam ser normalmente proferidas, sem que se corra o risco de coerção, a cobertura regular pela mídia ao menos das mais visíveis dessas reivindicações e de atos supostamente ilícitos de autoridades públicas” O’Donnel (1998, pág. 28).

Inserindo as produções brasileiras sobre essa temática, faz-se imprescindível, de início, referenciar o artigo de Ana Maria Campos, publicado em 1990, com o título: *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?*, evidenciando a preocupação em se pensar sobre o tema no contexto de um país redemocratizado recentemente, à época. Porém, como concluem Pinho e Sacramento (2009), muitos anos depois, ainda não existe consenso quanto à tradução do termo *accountability* para o português.

De acordo com Ceneviva (2006), além da tradução, falta ao termo *accountability* uma definição consensual quanto ao seu significado e uma clara delimitação teórica, tendo em vista que as definições encontradas na literatura tendem a variar de forma acentuada não apenas de autor para autor, varia também de acordo com a tradição disciplinar na qual o trabalho se insere. Abrucio e Loureiro (2004, págs.07, 12) ilustram as afirmações de Ceneviva ao afirmar que: “a literatura sobre *accountability* trata do controle dos atos dos governantes em relação ao programa de governo ou à corrupção, ou então, da preservação de direitos dos cidadãos”. “E

mais recentemente observa-se que a literatura vem utilizando o termo *accountability* como sinônimo de transparência e responsabilização”.

Retornando aos estudos de Ana Maria Campos em busca do entendimento do conceito de *accountability*, ela relacionou *accountability* com democracia e desenvolvimento político. De acordo com a leitura do seu texto pode-se depreender que *accountability* é o controle sobre o Estado, o qual só pode ser exercido quando uma sociedade é capaz de organizar seus interesses públicos com os interesses privados. (CAMPOS, 1990)

Segundo a autora, quanto mais avançado o estágio democrático de uma comunidade, maior o interesse pela *accountability*. Vejamos a análise de Campos quanto ao uso de *accountability* no Brasil (CAMPOS, 1990):

“Assim, o alto grau de preocupação com a *accountability* na democracia americana e a virtual ausência desse conceito no Brasil estão relacionados ao elo entre *accountability* e a cidadania organizada; explica-se pela diferença de desenvolvimento político dos dois países.”

Pinho e Sacramento (2009) entendem que estamos mais perto da tradução de *accountability* do que quando Campos se defrontou com a questão, mas ainda “muito longe de construir uma verdadeira cultura de *accountability*”.

### **3.1 Os estudos sobre *accountability* no Brasil**

Tendo em vista a falta de tradução e a notável ausência de consenso quanto ao significado do termo *accountability* no Brasil, foi realizado um estudo sobre os usos do termo *accountability* em periódicos acadêmicos das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. A pesquisa de Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013) tem o objetivo de identificar como o termo *accountability* tem sido tratado na literatura brasileira, e evidencia aspectos interessantes.

Um dos aspectos a ser observado é a qual termo a palavra *accountability* se relaciona quando é utilizada. Observou-se que “responsabilização” foi o mais citado, aparecendo em 20 artigos. O segundo termo mais presente foi “prestação de contas”, totalizando 16 artigos, seguido dos termos “transparência” com 7 artigos; “sanções” com 5 artigos; “controle político”

com 4 artigos e “responsabilidade” também com 4 artigos. (CRANTSCHANINOV, MEDEIROS e SILVA, 2013)

Os dados levantados nessa pesquisa evidenciaram que há ainda uma indefinição em relação ao uso do termo *accountability* na literatura brasileira, e que:

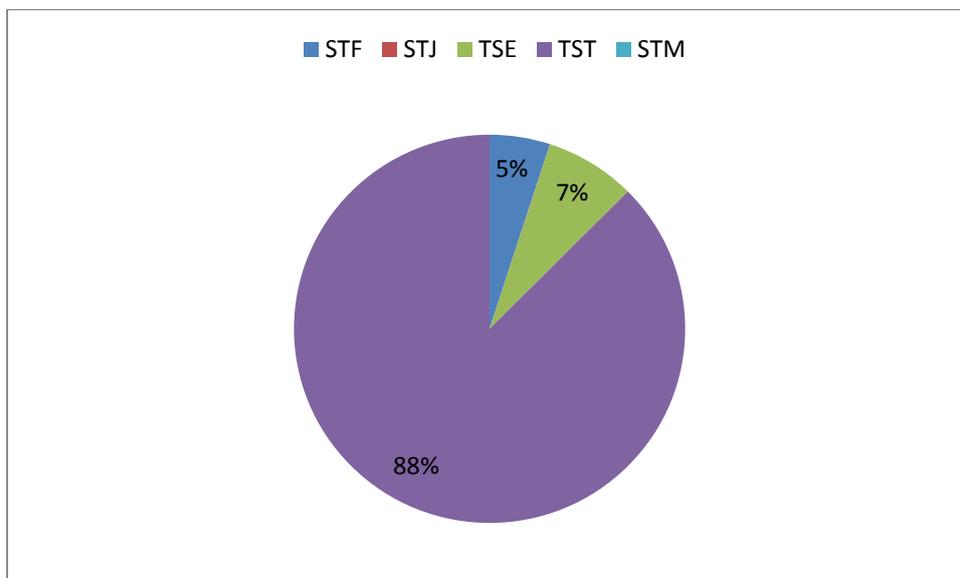
“Embora este termo ainda não possa ser traduzido do inglês para o português, e verifica-se que há interpretações diferentes sobre seu significado, podendo-se afirmar que a sua conceituação, por vezes, é equivocada (palavras com significação diferente sendo consideradas sinônimas) ou incompleta (a palavra por si só não explica o significado de *accountability*, nem sua complexidade)”.

As autoras do estudo concluem que, apesar dessa variedade de termos, pode-se afirmar que na literatura brasileira o termo *accountability* está relacionado principalmente às ideias de responsabilidade e de prestação de contas. (CRANTSCHANINOV, MEDEIROS e SILVA, 2013, p.763)

#### **4. Qual o significado de *Accountability* para os Ministros dos Tribunais Superiores do Judiciário brasileiro?**

Como já explicitado no item Metodologia, esta pesquisa tem como universo de análise todas as decisões, disponibilizadas nos portais dos Tribunais, nas quais a palavra *accountability* aparece. Inicialmente, cumpre destacar que considerando os cinco Tribunais objeto deste trabalho, encontrou-se o total de quarenta jurisprudências nas quais constava o termo. Conforme se pode verificar pela observação da Figura 1, a distribuição do número de jurisprudências encontradas em relação ao Tribunal de origem destas é inequânime. Estão concentradas no Tribunal Superior do Trabalho 88% das jurisprudências que fazem referência à palavra *accountability* Faz-se importante salientar ainda a ausência de qualquer referência ao termo *accountability* nas jurisprudências do Superior Tribunal Militar, e do Superior Tribunal de Justiça; mesmo sendo este o único dos Tribunais Superiores a disponibilizar no seu portal eletrônico oficial todas as decisões proferidas no seu âmbito.

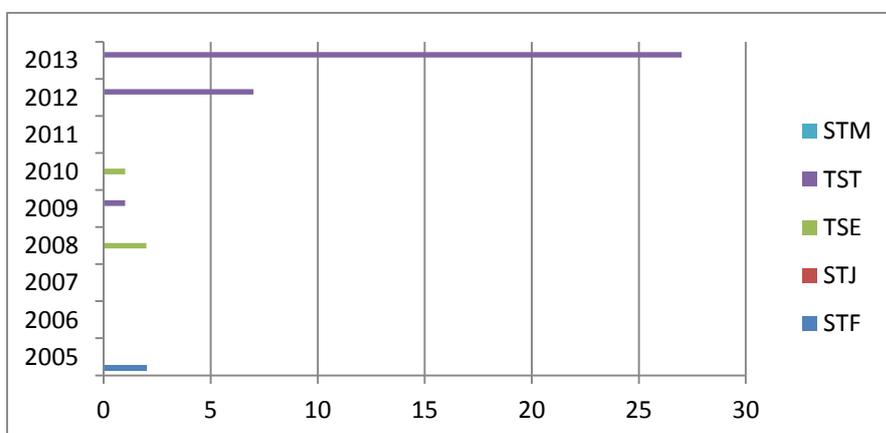
Figura 1



Fonte: Produção própria.

Quando a unidade de análise é o ano no qual a decisão foi proferida, constata-se que apesar da utilização do termo *accountability* no Brasil já ser objeto de produções acadêmicas desde os anos 90, como se explicitou anteriormente neste trabalho, nos Tribunais Superiores do país o vocábulo em questão pode ser encontrado somente em decisões mais recentes. As mais antigas delas datam de 2005, estando localizadas no Supremo Tribunal Federal. Conforme se verifica na Figura 2, que relaciona o número de decisões pelo ano de publicação destas em cada Tribunal:

Figura 2



Fonte: Produção própria

Interessante salientar ainda que a distribuição das decisões ao longo do tempo evidencia também que a utilização do termo pelos ministros aconteceu de maneira pontual na maioria dos Tribunais. No caso do STF as duas decisões encontradas foram proferidas no ano de 2005, não sendo encontradas outras menções diretas ao vocábulo *accountability* desde então até o final do ano de 2013. Apesar de não apresentar uma configuração que denote esse mesmo caráter episódico, no Tribunal Superior Eleitoral (TST), das três decisões encontradas, duas datam do ano de 2008 e uma do ano de 2010. Ainda assim é possível identificar um baixo índice de utilização do termo por este Tribunal, e a não assiduidade no emprego da palavra. Em relação ao Tribunal Superior do Trabalho, onde está localizada a maior parte das jurisprudências encontradas, nota-se um movimento que aponta para um caráter mais continuado de utilização da palavra *accountability*. A partir dos dados levantados, constata-se que a distribuição de trinte e quatro, das trinta e cinco jurisprudências encontradas no TST ao longo do tempo é equilibrada quando se considera a distribuição das decisões encontradas por mês, desde o final de 2012, até os últimos meses do ano de 2013; havendo somente uma referência anterior ao termo no ano de 2009. Entretanto, diferentemente dos dois Tribunais anteriores, no TST o fato da primeira decisão que citou o termo ser muito recente, 2012, não nos permite depreender com propriedade se há mesmo um caráter mais perene de alusão ao termo neste Tribunal.

## **5. Uma visão caso a caso**

Partiremos agora para o estudo pormenorizado das jurisprudências que compõem o universo de análise desta pesquisa, a fim de responder a pergunta que norteia este trabalho: qual o significado de *accountability* segundo os Ministros dos Tribunais Superiores?. Para tanto, faz-se necessário que o objeto de análise seja o Inteiro teor das decisões proferidas, dado ser imprescindível considerar o contexto no qual a citação é feita para se atingir a compreensão do significado dado ao termo *accountability* pelo decisor.

Em cada caso serão apresentados: 1- o contexto no qual o termo é citado; 2- o significado emprestado ao termo; e 3- se há unidade interna em relação ao entendimento de *accountability*.

## **5.1 O Supremo Tribunal Federal**

A referência a *accountability* no STF pode ser encontrada no julgamento de dois Mandados de Segurança: MS 25181 e MS 25092<sup>5</sup>, ambos de 2005. Em ambos, o termo em questão é utilizado pelo mesmo Ministro, Joaquim Barbosa. Cumpre aclarar que em nenhum dos dois casos ele era o Relator, sendo sua manifestação uma fundamentação complementar à decisão que estava sendo proferida.

### **5.1.2 O contexto no qual aparece:**

Nos dois Mandados analisados, o termo é utilizado pelo referido Ministro quando se questionava o dever de sujeição das contas de sociedades de economia mista à fiscalização realizada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). Contestava-se a legitimidade deste órgão em controlar as empresas Companhia Hidro Elétrica do São Francisco (MS 25181), e o Banco do Nordeste S/A (MS 25092) pelo fato de serem estas empresas de economia mista, e, portanto, caracterizadas, segundo o Direito brasileiro, pessoas jurídicas de direito privado e não público. Sendo assim, não deveriam ter suas contas apreciadas por um órgão de controle da administração pública, como o é o TCU.

Entretanto, nos dois casos analisados decidiu-se afastar entendimentos anteriores do mesmo Tribunal que coadunavam com a tese suprareferida. Com motivação no fato de as sociedades de economia mista possuírem a maior parte de suas ações com direito a voto pertencentes à União ou entidades da Administração Indireta, os Ministros se manifestaram pela legalidade da fiscalização dessas empresas pelo TCU, com respaldo no artigo art. 71, II, CF; e na Lei 8.443/92, art. 1º, I.

### **5.1.3 O significado de *Accountability*:**

Em ambas as jurisprudências nesse Tribunal encontradas, o Ministro Joaquim Barbosa fundamenta seus posicionamentos baseado em um mesmo argumento: em sendo parte dessas empresas controladas pelo poder público, estão automaticamente sob a égide do que ele define como:

---

<sup>5</sup> Disponível em

<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28accountability%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lkrv8xp>. Acessado em 30/10/2013.

“...princípio da *accountability*, do qual os tribunais de contas constituem expressão de alta envergadura. Trata-se, como todos sabemos, da materialização da função de controle, ou seja, do princípio dos *checks and balances*, que constituem um dos elementos fundamentais da organização do Estado brasileiro, a tal ponto que o eventual descumprimento do dever de prestar contas no âmbito dos estados pode levar a União a decretar a mais grave das medidas cabíveis em um Estado federal: a intervenção federal (art. 34, VII, d, Constituição de 1988)”. (BRASÍLIA, Supremo Tribunal Federal, MS 25181/05. Relator: Ministro Joaquim Barbosa)

É possível depreender que Joaquim Barbosa utiliza o termo *accountability* no sentido do exercício do controle que se concretiza por um processo que com início no dever de prestação de contas, passa pela responsabilização, no caso de sua citação dos estados descumpridores, e, finalmente, sanção pelo descumprimento desta obrigação: “a decretação da intervenção federal”.

Outro ponto da fala do Ministro também merece ser destacada: ele posiciona *accountability* na categoria de princípios. Este movimento tem implicações altamente consideráveis para o Direito. Conforme argumenta um dos principais teóricos contemporâneos desta área, Robert Alexy, os princípios são “Comandos de Otimização”, algo a ser concretizado no mais alto padrão do que é legalmente possível. Este autor divide as normas do Direito em regras e princípios, sendo que as primeiras compelem a fazer ou não fazer estritamente o que prescrevem, enquanto os segundos são prescrições que devem ser materializadas na sua máxima potência diante das condições apresentadas pelo caso concreto que está sendo julgado (ALEXY, 2009). Enfim, os princípios devem ser balizadores da aplicação de todo o conjunto normativo, devendo ser aplicado de forma a produzir a máxima eficácia das normas. Assim, termo *accountability* é elevado ao mais alto patamar das categorias normativas.

#### **5.1.4 Há unidade no entendimento nesse Tribunal?**

Pode-se responder afirmativamente. *Accountability* é entendido como o dever de prestar contas, com a conseqüente responsabilização e sanção dos descumpridores dessa obrigação. Porém, importante ressaltar que as duas citações do termo foram feitas pelo mesmo Ministro, que mantém idêntica argumentação nos dois casos.

## 5.2 Tribunal Superior Eleitoral

Neste Tribunal a pesquisa de jurisprudência pelo assunto *accountability* resultou em três decisões monocráticas, ou seja, aquelas que são tomadas por somente um Ministro, e não pelo colegiado. São elas: Petição n° 2269, de 2010, e os Recursos Especial eleitoral n° 33150 e n° 33296, ambos de 2008.<sup>6</sup>

### 5.2.1 O contexto no qual aparece:

A Petição discutiu o dever dos partidos políticos prestarem contas e estas serem aprovadas, para que recebam o Fundo Partidário. Em específico, o Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares se debruçou sobre a questão da suspensão do recebimento do Fundo pelo Partido Trabalhista Nacional (PTN) desde o ano de 2005 até meados de 2007, como consequência da desaprovação da prestação de contas apresentada pelo partido em 2005.

Ainda que não se baseiem estritamente na mesma temática, os dois Recursos seguem na mesma esteira da explanação anterior. Ambos versam sobre a impugnação do registro de candidatura de pretense concorrente às eleições em decorrência da rejeição da prestação de contas apresentada por este ao órgão responsável pela verificação da regularidade desta. Destaca-se aqui o fato de os dois Recursos terem sido julgados pelo mesmo Ministro, Joaquim Barbosa.

Em todos os casos analisados o julgamento se apoiou na prescrição do artigo 70, § único, da Constituição Federal, que replico a seguir:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada poder.

**Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a união responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária.**

---

<sup>6</sup> Disponível em <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>. Acessado em 20/12/2013.

Sendo assim, está evidenciada a obrigação tanto do partido, pessoa jurídica de direito privado, quanto dos pretensos candidatos, pessoas físicas, de prestarem contas, uma vez que o primeiro utilizou dinheiro público do Fundo Partidário, e os segundos por serem administradores de recursos públicos, como se pode verificar pela leitura das decisões.

### 5.2.2 O significado de *Accountability*:

Em relação aos dois Recursos, ambos tiveram o Ministro Joaquim Barbosa como juiz. A interpretação do termo *accountability* é a mesma nestes casos, sendo idênticos os trechos da fundamentação da decisão nos quais o vocábulo em questão é citado; que replico a seguir:

“Estamos, pois, diante do princípio constitucional da obrigatoriedade da prestação de contas, uma das facetas da chamada “*Accountability*”, norma de enorme significado no direito comparado e largamente observada nas grandes democracias modernas. Norma da qual nossa Constituição não se afastou. Ao contrário, **o princípio da prestação de contas foi elevado pelo texto constitucional de 1988 à condição de princípio constitucional sensível, isto é, um daqueles princípios cuja inobservância pode conduzir à prática, pelo poder central, da mais grave e violenta medida político-administrativa admissível em uma federação - a intervenção federal no estado-membro.**” (BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral, Rec. 33296/08, Relator: Ministro Joaquim Barbosa)

Cabe explicitar que o julgamento desses dois Recursos pelo Ministro Joaquim Barbosa, em 2008, é posterior à manifestação do mesmo nas decisões analisadas no tópico anterior (STF), em 2005. Nos casos agora focalizados, o Ministro vai além em relação àquela argumentação anterior, uma vez que eleva o que ele já havia classificado como princípio da prestação de contas, à princípio constitucional sensível. Porém permanece seu entendimento de *accountability* como a soma da prestação de contas, com possível responsabilização e sanção quando se verifique descumprimento.

Na Petição, o julgador ao incluir na sua decisão a manifestação de outros Ministros sobre o dever do partido prestar contas, citou o posicionamento de dois Ministros que se utilizaram

do vocábulo *accountability* para tratar da questão analisada. Primeiramente, cita a mesma manifestação logo acima exposta do Ministro Joaquim Barbosa. Seguidamente, apresenta os argumentos do Ministro Ricardo Lewandowski dizendo que este “...reafirmou o princípio da *accountability*, prestar contas, e acrescentou o de *responsiveness*, responsabilidade.” (BRASÍLIA, Tribunal Superior Eleitoral, PET 2269/2010. Relator: Ministro Arnaldo Versiani Leite Soares). Importante salientar aqui que o referido Ministro atribui ao termo *accountability* o dever de prestar contas, considerando apartado deste a responsabilização que será consequência de um outro princípio, o de *responsiveness*.

### **5.2.3 Há unidade no entendimento deste Tribunal?**

Diante do que foi exposto neste item, conclui-se que apesar do entendimento do Ministro Joaquim Barbosa de *accountability* ser citado nas três decisões analisadas, sem qualquer alteração entre estas, não se tem configurada uma unidade em relação à tradução do termo como dever de prestar contas aliado à responsabilização e penalização por seu descumprimento. Na sua manifestação, o Ministro Ricardo Lewandowski restringiu a concepção de *accountability* à obrigatoriedade de prestar contas, atribuindo a outro princípio, o da *responsiveness*, a questão da responsabilização.

## **5.3 O Tribunal Superior do Trabalho**

Importante lembrar que foi neste Tribunal onde se encontrou a maior parte das jurisprudências que citavam o termo *accountability*.

### **5.3.1 O contexto no qual aparece:**

Apesar de ser o Tribunal onde se encontra a maioria das jurisprudências, trinta e cinco, a análise dos documentos permitiu agregar todas essas jurisprudências em dois conjuntos temáticos. O primeiro abrangendo trinta e três destas, e um segundo que é unitário. A outra decisão que restou, o termo em questão é citado, porém somente para explicar a sigla SAI - *Social Accountability International*, sem estabelecer qualquer conexão do termo *accountability*

com a temática discutida. Assim sendo, essa decisão não integrará a análise mais detalhada, como será feito com as demais.

A discussão no primeiro grupo foi centrada na seguinte questão: o ente público é responsável subsidiário em relação às empresas terceirizadas contratadas por ele, quando aquelas não cumprem com as obrigações trabalhistas? Em todos os casos, ficou decidido que a administração pública pode ser responsabilizada, passando a ser obrigada a cumprir as obrigações trabalhistas não adimplidas pela empresa por ela contratada. Porém, é importante salientar que somente quando o ente público não fiscaliza o cumprimento do contrato firmado com a empresa privada, verificando se está correta sua execução, é que se torna também responsável; conforme prescreve o artigo 67, da Lei nº 8.666/93.

O caso único do segundo grupo merece ser destacado pelo seu ineditismo em relação a todos aqueles analisados até então. A particularidade reside no fato de o termo *accountability* ter sido utilizado em um debate ligado ao ambiente corporativo de âmbito exclusivamente privado. Em específico, discutiu-se uma possível violação dos direitos trabalhistas por uma empresa privada acusada de praticar demissões em massa sem negociação prévia com a entidade sindical; confrontando o que prescreve a legislação vigente.

### **5.3.2 O significado de *Accountability*:**

Em todas as jurisprudências agrupadas no primeiro grupo, o termo *accountability* aparece quando os decisores fazem referência a um excerto do texto da desembargadora Tereza Aparecida Asta Gemignani, publicado na revista do Tribunal Regional do Trabalho da 3ª região, em 2010, reproduzido a seguir:

*'O fato dessa contratação ter ocorrido mediante processo licitatório não o desonera do encargo legal de fiscalizar a atuação do contratado, nem afasta a aplicação do artigo 186 do Código Civil. O comportamento negligente e omissivo, que permite a lesão aos direitos fundamentais do trabalhador que atuou em seu benefício, configura culpa in vigilando e viola o interesse público albergado nos princípios da legalidade, moralidade e eficiência elencados no artigo 37 da CF/88, que exigem a atuação pautada pela boa governança e accountability na gestão da coisa pública.'* (Tereza Aparecida Asta Gemignani, Artigo 71 da Lei nº 8.666/93 e Súmula n.º 331 do C. TST: Poderia ser Diferente?, Revista do TRT 3ª Região, V. 51, n. 81, jan-jun/2010, p. 71).

A partir da leitura completa do artigo, que é citado em trinta e três das jurisprudências encontradas no TST, pode-se depreender que a referida autora concebe *accountability*, juntamente com a “boa governança”, como devendo ser balizadores da atuação do agente público, como pode se verificar neste trecho: “Ademais, em cumprimento aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência albergados no artigo 37 da CF/88, a Administração Pública tem obrigação legal de pautar sua atuação pela boa governança e *accountability* na gestão da coisa pública, de modo que lhe cabe fiscalizar o empregador contratado para que cumpra com suas obrigações trabalhistas.” (GEMIGNANI, 2010)

E, baseado nessa mesma afirmação, conclui-se que para a autora do argumento transcrito em trinta e três das trinta e cinco jurisprudências encontradas no TST, *accountability* está relacionado à fiscalização, ao controle, no caso da Administração Pública sobre a empresa terceirizada por ela contratada. De acordo com Tereza, o simples fato de ter realizado o processo licitatório para a escolha de quem executaria a obrigação que foi delegada pelo ente público, não o exonera do dever de verificar a atuação da terceirizada, dado ser prestadora de serviços para a própria Administração Pública, que, por sua vez, tem como uns dos seus princípios a legalidade. Assim senso, proteger os direitos trabalhistas garantidos constitucionalmente, que estão sendo lesados pelas empresas terceirizadas, é dever do agente público.

Importante salientar ainda que a desembargadora aborda a questão da responsabilização da Administração Pública, amparada pelo artigo 186 do Código Civil. Porém, como aborda essa questão como consequência de uma atuação a revés da “boa governança e *accountability*”, não é possível afirmar que para Tereza a responsabilização e a sanção estejam embutidas na sua concepção do termo *accountability*.

Em se tratando da segunda acepção do termo, encontrada em apenas uma decisão, *accountability* é trazido para a fundamentação da decisão analisada quando se faz referência a uma **norma internacional** que versa sobre Responsabilidade social. Esta traça diretrizes aplicáveis a todos os tipos e portes de organizações, de todos os setores, abrangendo governo, ONG's e empresas privadas. No caso único analisado aqui, o julgador cita a versão brasileira dessa norma (**NBR ISO 26000**), que enumera sete princípios da Responsabilidade Social, entre eles o *accountability*, definido neste documento como:

“Ato de responsabilizar-se pelas consequências de suas ações e decisões, respondendo pelos seus impactos na sociedade, na economia e no meio ambiente, prestando contas aos órgãos de governança e demais partes

interessadas declarando os seus erros e as medidas cabíveis para remediá-los. (Obs.: Optou-se por não traduzir este termo, porém uma aproximação razoável seria responsabilização).” (BRASÍLIA, Tribunal Superior do Trabalho, RO 147-67.2012.5.15.0000. Relatora: Ministra Maria de Assis Calsing, 2012)

### **5.3.3 Há unidade no entendimento deste Tribunal?**

Em um primeiro momento não é possível afirmar que há uma coesão nos entendimentos sobre o termo: em 33 das jurisprudências, *accountability* é entendido como “fiscalização”, enquanto no outro caso a mesma palavra é definida de forma a abranger a “prestação de contas”, “responsabilização”, e “sanção”, quando diz “respondendo pelos seus impactos...”. Contudo, é possível vislumbrar sim uma unidade. Em todas as decisões que versaram sobre Administração pública o termo foi usado com a mesma significação, alterando sua acepção somente quando se tratou de empresas privadas.

## **6. Conclusão**

A pesquisa permite depreender que o termo *accountability* é pouco utilizado pelos Ministros dos Tribunais Superiores brasileiros. Porém, como evidencia os dados da Figura 2, após um intervalo três anos sem referenciar o termo nas motivações das decisões, desde a primeira vez em que o termo foi utilizado nas fundamentações de duas decisões em 2005, com exceção do ano de 2011, em todos os anos posteriores ao de 2008 houve alguma jurisprudência na qual *accountability* foi citado. Destaca-se ainda o fato de que houve um considerável incremento na quantidade de referências ao vocábulo de origem inglesa a partir de 2012, que se intensificou no ano seguinte; ainda que concentrado exclusivamente em um Tribunal, o TST.

Tal constatação pode ser explicada com base na teorização, apresentada na parte inicial da pesquisa. Mais especificamente, em relação à conclusão de que apesar de não estarmos distante de solucionar a questão da tradução do termo, ainda convivemos em um contexto onde a construção de uma “cultura de *accountability*” ainda é incipiente. (PINHO, SACRAMENTO, 2009) O fato de a maioria dos órgãos de controle serem recentes, destes apresentarem resultados que denotem baixa efetividade, e de inexistirem mecanismos suficientes para garantir a eficácia das prescrições constitucionais no tocante ao controle da Administração Pública, são evidências de tal teorização.

Em se tratando do Poder Judiciário, objeto desta pesquisa, uma “cultura de *accountability*” ainda em estágio inicial, explicaria a baixa quantidade de jurisprudências com o termo, sob dois pontos de vista. Primeiramente, o ainda fraco desempenho de outros órgãos de controle e fiscalização, desencadeiam em pouca matéria sobre o assunto sendo levada ao Judiciário. Outra inferência possível seria a de que o próprio Poder em questão ainda não seja poroso a determinados valores democráticos. Talvez resida no ponto de estar o Judiciário em processo de democratização, a explicação para a baixa citação de um termo que foi criado para ser norteador e aplicável em ambientes democráticos.

Ao mesmo tempo, faz-se essencial considerar a hipótese de que os juízes dos Tribunais Superiores do Brasil já tenham se apoderado da ideia central trazida pelo termo *accountability*, e a utilize em suas manifestações e fundamentações, porém sem fazer referência direta ao termo. A partir do entendimento de cada julgador sobre o vocábulo, fazem referências a este pelo uso direto de palavras ou expressões em português que estejam, para eles, diretamente ligadas ao conceito original da palavra, sem a necessidade de fazer menção ao termo em inglês. Por exemplo, creio haver um número maior de decisões que contenham as expressões “dever de prestar contas”, “responsabilização ou sanção pela não prestação de contas”; “controle”; “fiscalizar”, entre outros.

Considerando as jurisprudências analisadas, podemos concluir que não há unidade na concepção de *accountability* no interior de cada Tribunal, com exceção do STF.

Quando considerados em conjunto, alinhando-se à “*web of accountability*”, em todos os Tribunais analisados, a compreensão do termo como uma conjunção de “prestação de contas” com a consequente “responsabilização” e “sanção”, como a concepção bidimensional defendida por Schedler, foi encontrada em todos os Tribunais, ainda que em uma única decisão, como no caso do TST. O entendimento do termo como simplesmente “prestação de contas”, ocorre em somente uma das jurisprudências, que atribui ao *accountability* somente o dever de prestar contas, sem incluir a responsabilização; para ele constante em outro princípio, o da *responsiveness*.

Contudo, na maioria das jurisprudências analisadas, *accountability* é entendido como fiscalização, que pode ser aproximado de “controle”, conforme a categorização da pesquisa de Medeiros, Crantschaninov, Silva (2013). Apesar de estarem todas concentradas em um único Tribunal, não tendo sido encontrada nos demais órgãos, STF e TSE, é de extrema relevância

considerar essa acepção, dado que ocorre em 82,5% das jurisprudências apreciadas neste estudo.

Extremamente relevante destacar o fato de *accountability* ter sido elevado ao grau de princípio por dois julgadores, Joaquim Barbosa e Ricardo Lewandovsky. Esta classificação posiciona a *accountability* em um alto patamar do Direito brasileiro, passando a ser um dos norteadores da interpretação e aplicação do nosso ordenamento jurídico. Em sendo ambos os Ministros supracitados integrantes da mais alta Corte do Judiciário brasileiro, esse entendimento do termo compartilhado por eles pode apontar para uma evolução na construção de uma “cultura de *accountability*”. (PINHO, SACRAMENTO, 2009)

## 7. Referências Bibliográficas

ABRUCIO, Fernando L.; LOUREIRO, Maria R. Finanças públicas, democracia e accountability: debate teórico e o caso brasileiro. In: ARVATE, Paulo R.; BIDERMAN, Ciro. Economia do setor público no Brasil -. Rio de Janeiro: Elsevier; Campus, 2004.

ALEXY, Robert. *Conceito e validade do direito*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

ARANTES, Rogério Bastos; COUTO, Cláudio; LOUREIRO, Maria Rita; TEIXEIRA, Marco Antônio Carvalho. Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: ABRUCIO, Fernando; LOUREIRO, M.Rita; e PACHECO, Regina. *Burocracia e Política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*, Editora FGV, Rio de Janeiro, 2009.

CAMPOS, Ana M. Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, mar./abr. 1990.

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

CENEVIVA, Ricardo. Accountability: novos fatos e novos argumentos — uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA DA ANPAD, 2006, São Paulo. Anais - São Paulo: Anpad, 2006.

GEMIGNANI, Tereza. Aparecida Asta. Artigo 71 da Lei nº 8.666/93 e Súmula n.º 331 do C. TST: Poderia ser Diferente?, Revista do TRT 3ª Região, V. 51, n. 81, jan-jun/2010, p. 71

MAINWARING, Scott. Introduction: democratic accountability in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher. Democratic accountability in Latin America. Nova York: Oxford Press, 2003. p. 3-33.

MEDEIROS, Anny Karine; CRANTSCHANINOV, Tamara Ilinsky; SILVA, Fernanda Cristina da. Estudos sobre accountability no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v.47, p. 745-775, maio/jun. 2013.

MOSHER, Frederick. Democracy and the public service. New York, Oxford University, 1968.

PINHO, José A. G.; SACRAMENTO, Ana R. S. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? Revista de Administração Pública , Rio de Janeiro, v. 43, n. 6, p. 1343-1368, nov./dez. 2009.

SACRAMENTO, Ana R. S. Contribuições da Lei de Responsabilidade Fiscal para o avanço da accountability no Brasil. Cadernos Gestão Pública e Cidadania/CEAPG , São Paulo, v. 10, n. 47, p. 20-47, 2005.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias Lua Nova , São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PZERWORSKI, Adam. Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agente X mandante. In: PEREIRA, L.C.B & SPINK, P. (orgs.). Reforma do Estado e administração pública gerencial. 7ª ed. Rio de Janeiro: FGV.

SCHEDLER, A. Conceptualizing accountability. In: DIAMOND, L. PLATTNER, M. F. & SCHEDLER, A. (eds.). The self-Restraining State: power and accountability in new democracies. Colorado: Lynne Rienner.

## **8. Referências em Meio Eletrônico**

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA STF. Disponível em: < <http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/pesquisarJurisprudencia.asp>>, acesso em 20.12.2013.

SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA. Disponível em < <http://www.stj.jus.br/SCON/>>, acesso em 20.12.2013.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>, acesso em 20.12.2013.

TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. Disponível em: < <http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>, acesso em 20.12.2013.

TRIBUNAL SUPERIOR MILITAR. Disponível em: < <http://www.stm.jus.br/jurisprudencia>>, acesso em 20.12.2013.

Tribunal Superior do Trabalho, RO 147-67.2012.5.15.0000. Disponível em: <<http://aplicacao5.tst.jus.br/consultaunificada2/inteiroTeor.do?action=printInteiroTeor&format=html&highlight=true&numeroFormatado=RO-147-67.2012.5.15.0000&base=acordao&rowid=AAANGhAAFAAAI/mAAG&dataPublicacao=19/04/2013&query=accountability>>. Acesso em 03/01/2014.

Tribunal Superior Eleitoral, PET 2269/2010. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em 22/12/2013.

Tribunal Superior Eleitoral, Rec. 33296/08. Disponível em <<http://www.tse.jus.br/jurisprudencia/pesquisa-de-jurisprudencia>>. Acesso em 22/12/2013.

Supremo Tribunal Federal, MS 25181/05. Disponível em <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=%28accountability%29&base=baseAcordaos&url=http://tinyurl.com/lkrv8xp>>. Acesso em 22/12/2013.