



MECANISMOS INSTITUCIONAIS DE CONTROLE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E A PROTEÇÃO AO PRINCÍPIO REPUBLICANO: O PAPEL DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

INSTITUTIONAL CONTROL MECHANISMS IN BRAZILIAN PUBLIC ADMINISTRATION AND THE PROTECTION OF THE REPUBLICAN PRINCIPLE: THE ROLE OF THE AUDIT COURTS

MECANISMOS INSTITUCIONALES DE CONTROL EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA BRASILEÑA Y LA PROTECCIÓN AL PRINCIPIO REPUBLICANO: EL PAPEL DE LOS TRIBUNALES DE CUENTAS

William Gomes Lisboa da Costa Filho¹

DOI: 10.54751/revistafoco.v17n10-176

Received: Sep 15th, 2024

Accepted: Oct 7th, 2024



RESUMO

Este estudo aborda a relação entre os mecanismos institucionais de controle e a proteção do princípio republicano na administração pública brasileira, com foco especial no papel dos Tribunais de Contas. Por meio de uma análise qualitativa e exploratória, baseada em pesquisa bibliográfica, investigamos as bases teóricas e históricas do princípio republicano, as competências dos Tribunais de Contas na fiscalização da gestão pública e os desafios enfrentados por esses órgãos na aplicação efetiva dos mecanismos de controle. Conclui-se que os Tribunais de Contas desempenham um papel crucial na promoção da transparência, da prestação de contas e no fortalecimento do princípio republicano. Os resultados sugerem que o entendimento desses mecanismos é fundamental para o aprimoramento das instituições democráticas e a defesa dos interesses coletivos. Esperamos que este estudo contribua para uma compreensão mais abrangente do papel dos Tribunais de Contas na administração pública brasileira, fornecendo subsídios relevantes para a formulação de políticas públicas e o fortalecimento do Estado de Direito.

Palavras-chave: Accountability; controle da gestão pública; princípio republicano; transparência; tribunais de contas.

¹Mestrando em Direito pela Universidade de Marília (UNIMAR). Avenida Hygino Muzzy Filho, 1001, Marília - SP.
E-mail: williamfilho.adv@gmail.com

ABSTRACT

This study addresses the relationship between institutional control mechanisms and the protection of the republican principle in Brazilian public administration, with a special focus on the role of the Audit Courts. Through a qualitative and exploratory analysis, based on bibliographic research, we investigate the theoretical and historical foundations of the republican principle, the competencies of the Audit Courts in overseeing public management, and the challenges faced by these institutions in the effective implementation of control mechanisms. It is concluded that the Audit Courts play a crucial role in promoting transparency, accountability, and strengthening the republican principle. The results suggest that understanding these mechanisms is essential for improving democratic institutions and defending collective interests. We hope that this study contributes to a broader understanding of the role of the Audit Courts in Brazilian public administration, providing relevant insights for public policy formulation and the strengthening of the rule of law.

Keywords: Accountability; public management control; republican principle; transparency; audit courts.

RESUMEN

Este estudio aborda la relación entre los mecanismos institucionales de control y la protección del principio republicano en la administración pública brasileña, con un enfoque especial en el papel de los Tribunales de Cuentas. A través de un análisis cualitativo y exploratorio, basado en la investigación bibliográfica, investigamos las bases teóricas e históricas del principio republicano, las competencias de los Tribunales de Cuentas en la fiscalización de la gestión pública y los desafíos que enfrentan estos órganos en la aplicación efectiva de los mecanismos de control. Se concluye que los Tribunales de Cuentas desempeñan un papel crucial en la promoción de la transparencia, la rendición de cuentas y el fortalecimiento del principio republicano. Los resultados sugieren que la comprensión de estos mecanismos es fundamental para mejorar las instituciones democráticas y defender los intereses colectivos. Esperamos que este estudio contribuya a una comprensión más amplia del papel de los Tribunales de Cuentas en la administración pública brasileña, proporcionando aportes relevantes para la formulación de políticas públicas y el fortalecimiento del Estado de Derecho.

Palabras clave: Rendición de cuentas; control de la gestión pública; principio republicano; transparencia; tribunales de cuentas.

1. Introdução

A ascensão e consolidação do princípio republicano no contexto jurídico brasileiro tem sido objeto de análise e debate constante, mormente ante à necessidade de afiançar a transparência, a *accountability* e a efetividade da administração pública. Desse modo, a apreensão dos mecanismos institucionais de controle torna-se fulcral para a preservação dos valores republicanos em um sistema democrático.

O princípio republicano é compreendido como um aspecto essencial

para a administração dos assuntos públicos de maneira imparcial, visando o benefício de toda a comunidade, sem tolerar qualquer forma de favorecimento ou influência indevida, e está relacionado ao respeito pela ética pública na conduta dos funcionários públicos, à luta contra onepotismo e à utilização dos recursos públicos em benefício de interesses privados (Sarmiento e Osório, 2014).

A *accountability* concerne à necessidade de prestação de contas, com responsabilidades e com responsabilização, tanto no sentido legal, como ainda no sentido de o ocupante de um cargo público assumir responsabilidade. Diante dos desafios enfrentados no combate à corrupção, na garantia da eficiência administrativa e na defesa dos interesses coletivos, a análise desses aspectos encampa um papel basilar para o aprimoramento das instituições democráticas e o fortalecimento do Estado de Direito.

Este estudo propõe-se a analisar a relação entre tais mecanismos e a proteção do princípio republicano, com foco especial no papel dos Tribunais de Contas na fiscalização e controle da gestão pública no Brasil. Sua relevância reside na importância de compreender como os mecanismos institucionais de controle contribuem para a promoção da transparência, da prestação de contas e, conseqüentemente, para o fortalecimento do princípio republicano na administração pública brasileira.

O objetivo geral deste estudo é investigar o papel dos Tribunais de Contas na proteção do princípio republicano na administração pública brasileira, com ênfase nos mecanismos institucionais de controle por eles empregados. Para isso, foram delineados os seguintes objetivos específicos: analisar as bases teóricas e históricas do princípio republicano no ordenamento jurídico brasileiro; investigar as competências e prerrogativas dos Tribunais de Contas na fiscalização da gestão pública e verificar os principais desafios enfrentados pelos referidos Tribunais na aplicação efetiva dos mecanismos de controle e na proteção do princípio republicano.

A metodologia adotada neste estudo é de cunho qualitativo e exploratório, baseada em pesquisa bibliográfica. Por meio de uma revisão da literatura especializada, serão identificados e analisados os principais estudos,

doutrinas e jurisprudências relacionados ao tema, permitindo uma compreensão abrangente e aprofundada das questões em análise.

Destarte, anseia-se que este estudo coopere para o aprimoramento do entendimento sobre o papel dos Tribunais de Contas na salvaguarda do princípio republicano na administração pública brasileira, arregimentando subsídios relevantes para a formulação de políticas públicas, o fortalecimento das instituições democráticas e a promoção da transparência e da *accountability* no país.

2. Fundamentos do Princípio Republicano no Direito Constitucional Brasileiro

Os princípios representam os fundamentos basilares, os pilares primordiais, os guias supremos do ordenamento jurídico, indicando as direções a serem seguidas por toda a comunidade e obrigatoriamente perseguidos pelos órgãos governamentais, isto é, os poderes constituídos. Eles refletem a essência última da vontade popular, seus propósitos e intenções, os fundamentos da legislação, da administração e da jurisprudência. Por conseguinte, não podem ser contraditados: devem ser honrados até o derradeiro momento (Ataliba, 2011).

Trata-se de normas jurídicas que estabelecem diretrizes gerais e fundamentais para a aplicação e interpretação do direito. Eles têm um caráter mais abstrato e genérico do que as regras, e servem como valores orientadores para a criação e aplicação das normas jurídicas. Os princípios podem ser utilizados para fundamentar argumentos jurídicos, influenciar a interpretação das leis e servir como base para a tomada de decisões judiciais (Atienza e Manero, 2017).

Os princípios são, portanto, axiomas ou juízos basilares, que funcionam como base ou como asseguradores de certeza para um conjunto de juízos, organizados em um sistema de conceitos relativos a uma determinada parcela da realidade. Por vezes, também são chamados de princípios certas proposições, que, embora não sejam evidentes ou resultantes de evidências, são aceitas como fundamentais para a validade de um sistema específico de

conhecimento, como seus pressupostos essenciais (Reale, 2017).

Na esteira da promulgação da Constituição Federal de 1988, aflora a reflexão sobre a magnitude do princípio republicano na teia normativa pátria. Este alicerce constitucional, erigido sobre os ideais de igualdade, participação cívica e responsabilidade dos governantes, delineia os contornos essenciais da estrutura jurídico-política do Estado brasileiro.

As virtudes republicanas e sua inserção nas constituições sedimentam a base principiológica do chamado Estado Democrático de Direito. Juntamente à democracia, o princípio republicano, firmemente insculpido no artigo 1º da Constituição Federal de 1988, desempenha uma atribuição proeminente em todo o sistema constitucional, compondo que é conhecido como núcleo fundamental da Constituição.

Art. 1º A República Federativa do Brasil, formada pela união indissolúvel dos Estados e Municípios e do Distrito Federal, constitui-se em Estado Democrático de Direito e tem como fundamentos:

I - a soberania; II - a cidadania; - a dignidade da pessoa humana; - os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; (Vide Lei nº 13.874, de 2019) V - o pluralismo político.

Parágrafo único. Todo o poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição.

Como se vê, artigo 1º da Carta Democrática vigente delineia os preceitos fundamentais da República Federativa do Brasil, consagrando-a como Estado Democrático de Direito. Nesta acepção, o ideário republicano permeia os pilares da soberania, cidadania, dignidade da pessoa humana, valores sociais do trabalho e da livre iniciativa, e pluralismo político, inculcando-se na própria essência do ordenamento jurídico.

A assertiva do parágrafo único proclama a fluência do poder estatal do povo, sedimentando a base republicana do Estado brasileiro mediante a participação popular e a representatividade democrática. A preliminar seção discute a origem e evolução do princípio republicano no ordenamento jurídico pátrio, perscrutando como o alegado princípio foi incorporado à Constituição Federal de 1988, suas raízes históricas e sua acuidade na estruturação do Estado Democrático de Direito.

2.1 Princípio Republicano: Origens e Evolução no Contexto Jurídico Brasileiro

A reconstituição histórica do republicanismo é desafiadora, por não poder ser entendida como uma entidade coesa, mas adequado é pensar em diferentes vertentes do republicanismo, com suas especificidades, o que não impede a identificação de ideias comuns, que distinguem o republicanismo de outras doutrinas políticas. Assim, o republicanismo é mais uma linguagem do que uma doutrina completamente definida (Chiaretti, 2023).

O Diploma Constitucional em vigor no Brasil incorporou o princípio republicano em seu artigo inaugural, abraçando múltiplos rudimentos e instituições que estão intrinsecamente vinculados aos ideais republicanos: a garantia da igualdade (artigo 5º, *caput*); a capacidade de todo cidadão para instaurar ações populares com o escopo de proteger o interesse público (artigo 5º, LXXIII); os princípios da moralidade, publicidade e impessoalidade na administração pública (artigo 37, *caput*); os requisitos constitucionais para concursos públicos e processos licitatórios (artigo 37, II e XXI), entre outros.

A "forma republicana" foi incluída entre os princípios constitucionais sensíveis (artigo 34, VII, "a"), cuja violação pelos Estados pode levar à intervenção federal. A evidente terminologia adotada para nomear o Estado Brasileiro, isto é, a República Federativa do Brasil, já emana, per se, o sedimento principiológico republicano (Sarmiento, 2018).

Tal concepção de Estado foi ratificada pela população do Brasil, no advento do plebiscito havido no ano de 1993, quando, por esmagadora maioria, se aclamou a sustentação da forma republicana de governo, em contraposição à monarquia.

Entretanto, o Brasil adotou o regime republicano tardiamente, diferentemente de outras nações sul-americanas. A transição foi singular, mantendo a dinastia dos Bragança após a independência de Portugal. A instauração da República em 1889 não envolveu a participação ativa da população, que permaneceu como mera espectadora. A confusão entre o público e o privado marcou a história política brasileira, desde o período colonial até os "feudos" contemporâneos dentro do Estado (Comparato, 2017).

O princípio republicano é precípuo na estrutura legal brasileira. Para além

da sua indiscutível relevância no arcabouço constitucional, possui vastíssima influência, alcançando uma miríade de áreas e questões. Ele repercute diretamente nas interações sociais, sem necessidade de intervenção legislativa. Ademais, norteia a hermenêutica, propugnando uma diretriz fundamental para a interpretação e aplicação de outras normas, sejam constitucionais ou infraconstitucionais (Sarmiento, 2018).

Destaca-se a importância central e fundamental do princípio republicano. Como um princípio primordial e essencial que informa todo o nosso sistema jurídico, a noção de república permeia a legislação e a Constituição em sua integralidade, com influência inexorável sobre todos os seus aspectos. Sua relevância é dominante e impacta de forma decisiva na interpretação de outros princípios constitucionais. Assim sendo, as leis devem ser interpretadas de acordo com suas exigências (Ataliba, 2011).

De modo usual, a república é conceituada como uma forma de governo contraposta à monarquia, abrangendo a organização do Estado. Contudo, seu alcance excede isso, sendo ainda uma fonte de direitos e responsabilidades para cidadãos e autoridades. República, de origem romana, e Democracia, de origem grega, representam conceitos distintos. Enquanto "República" deriva de "*res publica*", que significa "coisa pública", em contraposição à monarquia, que se refere ao governo de uma única pessoa. O princípio republicano representa uma forma de governo oposta à monarquia (De Sá Rocha e Bacião, 2022).

Nesse diapasão, o princípio republicano engloba uma dimensão aspiracional significativa, delineando um "horizonte de significado" a ser enalçado tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Este princípio desempenha diversos papéis simultaneamente, influenciando tanto a estruturação dos direitos quanto das normas programáticas (Sarmiento, 2018). Um tema intrigante é a posição do princípio republicano na hierarquia constitucional promulgada em 1988. Naturalmente, por seu caráter constitucional, o princípio prepondera sobre as decisões de todos os poderes do Estado, invalidando atos e normas incompatíveis.

No entanto, quanto às emendas constitucionais, o princípio não é considerado uma cláusula pétrea. Distintamente de constituições anteriores, a

atual não inseriu a república entre as cláusulas pétreas (art. 60, § 4º, CF).

Da Emenda à Constituição

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

§ 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

- I** - a forma federativa de Estado;
- II** - o voto direto, secreto, universal e periódico;
- III** - a separação dos Poderes;
- IV** - os direitos e garantias individuais.

Denota-se que este artigo estabelece as regras para a alteração do texto constitucional. Destaca-se sua importância para os ideais republicanos ao proteger elementos fundamentais da democracia e do Estado de Direito. Proíbe emendas que atentem contra a forma federativa de Estado, o voto direto e secreto, a separação dos poderes e os direitos e garantias individuais. Essas salvaguardas preservam os pilares democráticos e republicanos da nação.

Outrossim, previu um plebiscito em 1993, em que ao povo foi facultado escolher a forma de governo, no âmbito do art. 2º, ADCT.

Art. 2º No dia 21 de abril de 1993 o eleitorado definirá, através de plebiscito, a forma e o sistema de governo que devem vigorar no País.

§ 1º Será assegurada gratuidade na livre divulgação dessas formas e sistemas, através dos meios de comunicação de massa e dos serviços de serviço público.

§ 2º O Tribunal Superior Eleitoral, promulgada a Constituição, expedirá as normas regulamentadoras deste artigo.

Na ocasião, o Brasil vivenciou um momento singular de participação democrática, com a possibilidade ao povo escolher entre monarquia e república como forma de governo, conforme previsto no artigo 2º do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), acima transposto. Essa iniciativa democrática foi um marco na história do país, destacando o compromisso com a soberania popular e fortalecendo os princípios republicanos da nação.

Desta feita, o regime republicano não pode ser alterado sem deliberação popular, seja por meio de plebiscito ou decisão do Congresso, pois isso iria de encontro à vontade do povo, o soberano. É mister, ressaltar, pois que, na ordem constitucional vigente, os direitos fundamentais implicam em restrições materiais ao poder de reforma (art. 60, § 4º, IV CF), havendo aspectos do regime

republicano, à exemplo da igualdade, que não podem ser extintos nem por plebiscito.

Nas monarquias absolutas, os reis não eram responsabilizados por seus atos, ao contrário da República, onde os governantes são responsáveis por suas ações. Na República, o interesse público prevalece sobre o individual, e os líderes públicos devem ser responsabilizados por qualquer irregularidade cometida, pois administram em nome da coletividade, não em benefício próprio (Sarmiento, 2018).

A república requer inequívoca separação entre o público e o privado, sendo que agentes estatais não administram para si mesmos, mas para a coletividade, por isso, abstêm-se de suas preferências pessoais em favor do todo. As diretrizes constitucionais manifestam uma profusão de normas para avaliar esses princípios, como aqueles acolhidos no art. 37 da Carta Magna e seus incisos, versando sobre os princípios da Administração Pública.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

Como se vê, o artigo acima estabelece os princípios norteadores da administração pública no Brasil. A legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência garantem a integridade, transparência e eficácia na gestão dos recursos públicos. Esses princípios asseguram que os serviços sejam prestados de forma justa, imparcial e eficiente, promovendo a confiança dos cidadãos nas instituições governamentais e fortalecendo o Estado de Direito.

Em semelhante acepção, é amplamente destacado o dever de prestação de contas de todos os que utilizem, guardem, gerenciem ou administrem bens e recursos públicos (art. 70, Parágrafo único), *verbis*:

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, assuma obrigações de natureza pecuniária. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998).

O dispositivo supra estabelece as bases para a fiscalização da gestão pública, conferindo ao Congresso Nacional a responsabilidade pelo controle externo e aos sistemas de controle interno de cada Poder o dever de acompanhar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos administrativos. Destaca-se a amplitude do escopo abrangido pela fiscalização, envolvendo desde a gestão financeira e orçamentária até a aplicação de recursos públicos, evidenciando a importância do dever de prestar contas para garantir a transparência e a eficiência na administração pública.

A Carta Magna robusteceu, ainda, a fiscalização sobre a Administração Pública, estabelecendo limites rigorosos para os gestores e ampliando os mecanismos de controle jurisdicional. Junto a isso, fortaleceu entidades fiscalizadoras, destacadamente o Ministério Público (arts. 127 a 130-A) e os Tribunais de Contas (arts. 71 a 75), concedendo-lhes novas responsabilidades e maior independência. Diversos outros órgãos de fiscalização foram estabelecidos em esferas infraconstitucionais, em todas as dimensões do sistema legal.

Os governantes e agentes públicos são caracterizados como representantes, selecionados pelo povo soberano para gerir os assuntos públicos. Portanto, não possuem propriedade sobre esses assuntos, mas atuam como administradores. Em caso de má gestão, o poder executivo, legislativo e os agentes públicos devem ser responsabilizados de acordo com o princípio republicano (De Sá e Rocha e Bastião, 2022).

Tem-se como relevante no Brasil a separação de poderes e o sistema de freios e contrapesos no Brasil, com destaque à preservação da liberdade política como sua finalidade principal. A divisão de poderes no Brasil promove a *accountability* ao estabelecer um sistema de *checks and balances* que viabiliza a supervisão mútua entre os poderes Executivo, Legislativo, Judiciário e o Ministério Público (Martines Junior, 2016).

Isso implica que cada poder é encarregado de fiscalizar e controlar as

atividades dos outros, assegurando sua conformidade com a lei e os interesses da sociedade. Assim, a separação de poderes fomenta a transparência, responsabilidade e prestação de contas dos agentes públicos, fortalecendo a *accountability* no cenário nacional (Martines Junior, 2016).

É possível destacar que no Brasil, o sistema de freios e contrapesos é essencial para a administração pública e seu controle de contas. Esse sistema visa equilibrar os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, garantindo que nenhum deles exerça domínio absoluto sobre os demais. Isso fortalece a transparência, a prestação de contas e a responsabilidade na gestão dos recursos públicos, contribuindo para a eficiência e a legitimidade do sistema de controle de contas.

Dado o histórico de ameaças à democracia no Brasil, uma interpretação popular do princípio republicano pode fortalecer as instituições, o que amplia os meios de combater uma concepção mais abrangente de corrupção e oportuniza novas possibilidades para garantir a igualdade entre os cidadãos, promover uma participação cívica mais eficaz e evitar a dominação, características essenciais de um verdadeiro regime republicano democrático (Chiaretti, 2023).

3. Mecanismos Institucionais de Controle na Administração Pública

É possível compreender a Administração Pública como a rede ou grupo de órgãos, serviços e atores estatais que buscam atender as demandas da sociedade, à exemplo de áreas como educação, cultura, segurança pública, saúde, entre outros. Outrossim, Administração Pública é o gerenciamento dos interesses públicos através da oferta de serviços públicos.

A missão primordial da Administração Pública é promover o interesse coletivo e salvaguardar os direitos e interesses dos cidadãos sob sua responsabilidade. Suas atribuições sedesdobram em duas esferas distintas: a de planejamento, que ocupa a posição hierarquicamente superior, e a de execução, em uma posição inferior. Administrar extrapola a mera execução de serviços, abrangendo também atividades de direção, governo e realização de ações para a consecução de resultados benéficos e a elaboração e implementação de

programas de ação (Chiaretti, 2023).

Logo, a Administração Pública pode ser compreendida em sentido subjetivo, formal ou orgânico e em sentido objetivo, material ou funcional. No contexto subjetivo, denota os sujeitos responsáveis pela condução das atividades administrativas, abrangendo entidades jurídicas, órgãos e servidores públicos incumbidos de desempenhar uma das três funções estatais: a função administrativa. Em um viés objetivo, refere-se à própria natureza da atividade exercida por esses entes, representando a função administrativa como um todo, primordialmente atribuída ao Poder Executivo (Di Pietro, 2011).

Ressalta-se que a administração pública contemporânea adota o Estado Gerencial, orientado pela busca da eficiência, responsabilidade, transparência e prestação de contas. Prioriza-se a excelência na entrega de serviços públicos, com atenção às necessidades dos cidadãos e ao cumprimento das demandas sociais. Enfatiza-se a importância da *accountability* como mecanismos de controle e prestação de contas por parte dos governantes, para atender às demandas da população e evitar decepções nas expectativas sociais (Martines Junior, 2016).

A nova configuração política introduzida pela constituição de 1988 proporciona uma ampliação e fortalecimento do conceito de prestação de contas no Brasil, especialmente a partir da abordagem da democracia como princípio essencial de seu sistema político, legitimado pela Constituição. Desde então, o termo *accountability* tem sido frequentemente mencionado na literatura, juntamente com expressões como controle social, participação e democratização do Estado brasileiro (Medeiros *et al*, 2013).

A temática da prestação de contas aborda apenas uma faceta do conceito de *accountability*, cuja abrangência é mais ampla, englobando elementos como responsabilidade tanto objetiva quanto subjetiva, controle, transparência, obrigação de prestar contas, justificativas para ações realizadas ou não, bem como a possibilidade de recompensa ou punição (Raupp e Pinho, 2014).

A conformidade legal e a necessidade dos controles são estabelecidas pela Constituição Federal, que delimita as áreas de atuação de cada um desses mecanismos de forma a garantir uma interação contínua sem que haja sobreposição entre as esferas competentes. No contexto do controle interno,

este passou a ser mandatório em cada órgão ou entidade administrativa, sendo que, em sua ausência, o responsável legal é responsabilizado por quaisquer falhas.

Além disso, foi atribuído ao controle interno, entre outras funções previstas no artigo 74 da CF/88, o papel de auxiliar o controle externo no cumprimento de sua missão institucional, pois diz que “os responsáveis pelo controle interno ao tomarem conhecimento de qualquer irregularidade ou ilegalidade, dela darão ciência ao Tribunal de Contas (...) sob pena de responsabilidade solidária” (Art. 74, §1º, CF/88)

Dessa maneira, parece evidente que o controle interno deve colaborar para o funcionamento do controle externo. Essa dinâmica integral compõe o Sistema de Controles na Administração Pública (SCAP), cuja estrutura é estabelecida pelo arcabouço constitucional, compreendendo o controle judicial, o controle interno, o controle externo e o controle social.

Contemporaneamente, os mecanismos institucionais de controle na Administração Pública brasileira são dotados de missão ímpar na manutenção da legalidade, eficiência e transparência no exercício das atividades estatais. Estes mecanismos, erigidos como instrumentos de fiscalização e monitoramento, visam salvaguardar os interesses da coletividade e coibir práticas lesivas ao erário público.

A *accountability* é vista sob as óticas política e gerencial, representando a prestação de contas aos cidadãos pelos responsáveis pela coordenação, implementação e execução de políticas públicas, bem como um mecanismo de controle entre os poderes estabelecidos. *Accountability*, desse modo, pode ser interpretada mediante uma percepção tridimensional que incorpora transparência, prestação de contas e responsabilização em um processo ininterrupto (Martines Junior, 2016).

No bojo dos mais pujantes mecanismos institucionais de controle vigentes, destacam-se os Tribunais de Contas, atribuídos da auditoria das contas públicas, fiscalização da gestão financeira, orçamentária e patrimonial, e avaliação da legalidade dos atos de gestão. concomitantemente, exercem o múnus de julgar as contas dos gestores públicos e aplicar sanções em caso de irregularidades.

Destaca-se, ademais, o Sistema de Controle Interno, presente em todos os órgãos e entidades da Administração Pública, cujo escopo é proceder ao controle prévio, juntamente e posteriormente à execução dos atos administrativos, bem como promover a avaliação da gestão e o acompanhamento da execução dos programas de governo. A tática de governos responsáveis com políticas públicas é a de garantir controle e restringir os desvios do agente (Coelho e Fernandes, 2017).

A Controladoria-Geral da União (CGU) exerce um papel proeminente na prevenção e combate à corrupção, por meio da implementação de políticas de transparência, integridade e *accountability*, bem como da realização de investigações e apurações de irregularidades no âmbito da Administração Pública Federal.

A Administração Pública no Brasil é orientada por referências e padrões definidos em documentos, como leis, políticas ou planos, os quais servem como instrumentos para direcionar e aprimorar a administração democrática das políticas públicas (Kleba et al, 2015). Sobressai-se igualmente a performance dos órgãos de controle externo, como o Ministério Público e as Defensorias Públicas, que exercem o controle da legalidade e da moralidade dos atos administrativos, juntamente à defesa dos interesses difusos e coletivos da sociedade.

Por derradeiro, cumpre ressaltar a relevância dos instrumentos de participação social, tais como os conselhos e as ouvidorias públicas, que permitem o acompanhamento e a fiscalização das políticas públicas pelos cidadãos, contribuindo para a transparência e a efetividade da gestão pública.

Nos últimos anos, várias iniciativas foram adotadas no Brasil para aumentar a participação cidadã na gestão pública, principalmente por meio de conselhos gestores de políticas públicas. Esses conselhos, em sua maioria com poder deliberativo e fiscalizador, representam uma importante forma de democracia participativa e transparência, facilitando a discussão e a tomada de decisões em espaços públicos. Eles promovem o aprendizado da convivência democrática para membros da sociedade civil e do Estado (Kleba et al, 2015).

Os supramencionados mecanismos, constituem, no seio da administração pública brasileira, uma rede complexa e articulada, direcionada

para a promoção da legalidade, ética e eficiência na gestão dos recursos públicos e ainda para o fortalecimento da democracia e o combate à corrupção. Esmiúça-se um tanto mais, a seguir, acerca dos Tribunais de Contas e suas competências protetivas à Administração Pública brasileira.

3.1 O Papel dos Tribunais de Contas na Proteção do Princípio Republicano na Administração Pública

De acordo com as diretrizes estabelecidas pela Carta Magna, o poder público, originado do povo (conforme previsto no artigo 1º, parágrafo único), é delegado às instituições responsáveis por sua organização racional e eficiente, principalmente por meio da eleição de representantes democráticos, como parte do sistema representativo democrático. Esse poder, no entanto, requer supervisão, categorizada tradicionalmente em controle interno, conduzido pela própria Administração Pública, e controle externo, exercido por outras entidades públicas através de funções institucionais primárias ou secundárias (Gomes, 2017). Este estudo foca no controle externo realizado pelos Tribunais de Contas sobre a Administração Pública.

Com a chegada da Constituição, o Tribunal de Contas passou a deter um extensivo rol de atribuições (Cabral, 2021). Nesta subseção, será examinado o papel dos Tribunais de Contas na fiscalização e controle da administração pública, destacando como essas instituições contribuem para a promoção da transparência, da prestação de contas e, conseqüentemente, para a proteção do princípio republicano. Serão abordadas suas competências, prerrogativas e desafios enfrentados na aplicação efetiva desse controle.

No Brasil, os 34 (trinta e quatro) Tribunais de Contas desempenham controle externo da Administração Pública, subsidiariamente às ações do Poder Legislativo na União, Estados, Distrito Federal e Municípios. O controle externo é a atividade independente da Administração pública que fiscaliza seus atos administrativos, mas, especialmente afiança que políticas públicas sejam praticadas com qualidade, eficiência e eficácia, produzindo resultados positivos para a sociedade (Freitas, 2017).

Transparência, estabilidade legal e controle são elementos essenciais para criar um ambiente favorável tanto para empreendimentos quanto para o progresso social. Os Tribunais de Contas são entidades de fiscalização cujo objetivo principal é garantir exatamente essa supervisão, clareza e estabilidade legal nas interações governamentais (Pinheiro, 2023). Integram a estrutura do poder Legislativo e outros poderes da República, sendo o Tribunal de Contas da União responsável pela fiscalização externa do poder executivo, subordinado ao poder legislativo. Atuam como fiscalizadores das atividades dos poderes constituídos e como defensores dos princípios republicanos e da estrutura estatal (Pinheiro, 2023).

A definição de *accountability* envolve a prestação de contas e a responsabilidade dos órgãos e agentes públicos, conforme o artigo 37 da Constituição. Isso significa que todos os entes do Estado, incluindo Ministério Público e Judiciário, devem agir de forma transparente, responsável e responsiva, atendendo às expectativas sociais e evitando a frustração dessas expectativas (Martines Junior, 2016).

Accountability refere-se à dinâmica entre duas entidades, onde a primeira confere responsabilidade à segunda para administrar os recursos, resultando em uma obrigação de prestação de contas da segunda à primeira. Essa necessidade de *accountability* surge de uma relação assemelhada à relação de agência, na qual há um contrato em que uma pessoa (principal) contrata outra (agente) para realizar, em seu nome, um serviço que inclui a delegação de certo poder decisório ao agente (Buta et al, 2018).

Desse modo, a *accountability* moderna pressupõe a capacidade de *responsiveness*, anteriormente conhecida como a obrigação de fornecer informações, o que reflete a noção contemporânea de transparência. No entanto, estudos destacam que simplesmente disponibilizar informações, ou seja, permitir o acesso a elas, não assegura a responsividade necessária aos processos de controle interno ou público, ou seja, o controle não apenas do que foi realizado, mas também dos objetivos e métodos envolvidos (Moraes e Teixeira, 2016).

Os Tribunais de Contas têm assumido um papel proeminente na relação institucional com a Administração Pública, especialmente à medida que a democracia se consolida, proporcionando um ambiente propício para o controle

efetivo das instituições, particularmente aquelas que visam conter o abuso do poder público. Desde sua instituição no Brasil por Ruy Barbosa, através do Decreto 966-A de 1890, o Tribunal de Contas tem desempenhado um papel fundamental na fiscalização das finanças públicas (Gomes, 2016).

Percebe-se, deste modo, que os Tribunais de Contas desempenham um papel fundamental na promoção da *accountability* e na defesa do princípio republicano. Ao fiscalizarem as contas públicas e as ações dos gestores, garantem a transparência e a responsabilidade na administração dos recursos e interesses coletivos. Nesse sentido, asseguram que os agentes públicos ajam em conformidade com o interesse da coletividade, em vez de favorecerem interesses particulares, contribuindo para a consolidação da democracia e do Estado de Direito.

As mudanças históricas no país resultaram em diferentes configurações para o Tribunal de Contas. Durante regimes antidemocráticos, seu papel de controle foi consideravelmente reduzido, subordinado aos interesses dos que detinham o poder estatal. No entanto, com a promulgação da Constituição Federal de 1988, o Tribunal de Contas obteve uma posição de maior estabilidade institucional e democrática, permitindo-lhe realizar suas funções de fiscalização sem obstáculos (Gomes, 2016).

Destaca-se, todavia, que após as disposições trazidas pela Carta Magna de 1988, esses Tribunais passaram a ser alvos de questionamentos sobre a escolha de seus componentes e determinados privilégios que detinham. Durante a Assembleia Constituinte de 1987-1988, houve discussões que quase levaram à perda da vitaliciedade dos membros dos Tribunais de Contas. Essa garantia foi mantida apenas após uma clara violação ao regimento da Constituinte (Cabral, 2021).

Além disso, houve uma mudança na forma de escolha dos Ministros, antes de responsabilidade exclusiva do Chefe do Executivo, agora compartilhada com o Poder Legislativo, que indica a maioria dos membros do Tribunal. Essa mudança também restringiu as opções do Poder Executivo, que agora precisa escolher dois membros entre auditores do Tribunal e procuradores do Ministério Público de Contas (Cabral, 2021).

Há estudos que destacam, ademais, que os tribunais de contas podem atender a uma lógica patrimonialista e elitista, pelo predomínio de práticas nocivas associadas a uma lógica caracterizada como elite-patrimonialista, o que influencia o comportamento dos ocupantes de cargos de liderança e molda os processos e práticas internas da organização. Nas camadas superiores dos tribunais de contas, indivíduos detêm maior poder de decisão e controle sobre recursos, como os conselheiros e secretários gerais, em detrimento de auditores e outros atores de menor poder (Lino, 2020).

Com o passar do tempo após a promulgação da nova Constituição, o Tribunal de Contas percebeu que havia margem na nova estrutura legal e na percepção pública para exercer suas funções com mais confiança. Houve um amadurecimento na abordagem da Corte, evidenciando uma compreensão mais profunda de seu papel e competências. Embora o aspecto político ainda estivesse presente, a Corte passou a priorizar e aperfeiçoar suas habilidades técnicas, implementando mecanismos operacionais e fazendo uso de uma organização mais eficaz e das tecnologias disponíveis na época (Cabral, 2014).

A relevância dos Tribunais de Contas reside precisamente em sua posição dentro da estrutura organizacional da república e em sua missão constitucional de servir como guarda contra possíveis irregularidades cometidas por agentes e órgãos públicos. Tornaram-se indispensáveis para a manutenção do Estado Democrático de Direito, ao mesmo tempo em que auxiliam os três poderes na execução de suas responsabilidades constitucionais. Além disso, ao controlar as contas públicas, representam o controle social exercido pelo povo, considerado o verdadeiro detentor do poder do Estado e o destinatário de suas ações, independentemente das intenções dos mandatários no momento (Pinheiro e Jankowitsch, 2023).

4. Considerações Finais

Durante o transcurso deste estudo, foram discutidas as intersecções e meandros entre os mecanismos institucionais de controle e a salvaguarda do princípio republicano na gestão pública brasileira, com uma atenção especial voltada ao papel dos Tribunais de Contas. A jornada teve seu ponto de partida

na apreensão do princípio republicano como um esteio vital para a governança dos negócios públicos, ressaltando sua preponderância na fomentação da imparcialidade, ética e bem-estar coletivos.

No que pertine aos objetivos delineados, foi possível obter uma apreciação mais detalhada das raízes teóricas e históricas do princípio republicano, assim como das atribuições dos Tribunais de Contas na vigilância da administração pública. Ademais, emergiram os principais desafios enfrentados por tais órgãos na aplicação efetiva dos dispositivos de controle. Como corolário principal, frisa-se a importância dos Tribunais de Contas como fundamentos essenciais para assegurar a conformidade das ações governamentais com os princípios republicanos. Suas prerrogativas e competências desempenham um papel decisivo na fomentação da transparência, responsabilidade e prestação de contas na gestão pública.

Os Tribunais de Contas, por sua incumbência constitucional, desempenham um papel primordial na salvaguarda do princípio republicano na gestão pública. Sua atuação, embora essencial, enfrenta desafios intrínsecos à complexidade do aparato estatal. A promoção da transparência, a efetiva responsabilização dos agentes públicos e a prevenção da corrupção emergem como objetivos prementes, demandando contínuos esforços para aprimorar os mecanismos de controle e assegurar a integridade das instituições democráticas.

Sugere-se que novas incursões acadêmicas possam debruçar-se sobre a efetividade dos mecanismos de controle na salvaguarda do princípio republicano em diversos contextos e esferas da administração pública, além de investigar possíveis soluções para os percalços identificados.

REFERENCIAS

ARAÚJO, G. Á. de. República e Constituição: um estudo sobre o princípio republicano, base do Estado Democrático de Direito. **Research, Society and Development**, v. 9, n. 3, p.e96932553, 2020. Disponível em: <https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/2553>. Acesso em: 11 mai. 2024.

ATALIBA, G. **República e constituição**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2011.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do**

Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988.

BUTA, B. O.; TEIXEIRA, M. A. C.; SCHURGELIES, V. *Accountability* nos atos da administração pública federal. **Revista Pretexto**, p. 46-62, 2018. Disponível em:

http://revista.fumec.br/index.php/pretexto/article/download/5715/artigo_3_4_2018.pdf.

Acesso em 12 mai. 2024.

CABRAL, F. G. Como o Tribunal de Contas da União tem se comportado ao longo da Constituição de 1988?. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 21, n.85, p. 161-183, 2021.

CABRAL, F. G. **O Tribunal de Contas na Constituição Federal de 1988**. São Paulo: Verbatim, 2014, p. 277-279.

CHIARETTI, D. Qual República?: O princípio republicano na Constituição Federal de 1988. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, v. 34, n. 158, p. 79-98, 2023.

COÊLHO, D. B.; FERNANDES, A. S. A. Regras importam: determinantes do controleburocrático no Programa Bolsa Família. **Revista de Administração Pública**, v. 51, p. 689-707, 2017.

COMPARATO, F. K. **As Oligarquias Brasileiras: Visão Histórica**. São Paulo: Contracorrente, 2017, p. 18.

DE SÁ ROCHA, J. C.; BACIÃO, D. N. H. Breves reflexões sobre o princípio republicano no direito constitucional moçambicano. **Revista Eletrônica da Faculdade de Direito de Pelotas**, v. 8, n. 1, 2022.

FREITAS, E. da S. Gestão do Conhecimento na Administração Pública: tendências de aprimoramento dos Tribunais de Contas. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 1, p. 424-457, 2017.

GOMES, A. S. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas: limites materiais de suas decisões e extensão de suas atribuições constitucionais. **Revista Controle: Doutrinas e artigos**, v. 15, n. 1, p. 86-124, 2017.

KLEBA, M. E.; COMERLATTO, D.; FROZZA, K. M. Instrumentos e mecanismos de gestão: contribuições ao processo decisório em conselhos de políticas públicas. **Revista de Administração Pública**, v. 49, p. 1059-1079, 2015.

LINO, A. F.; AQUINO, A. C. B. de. Práticas não adequadas nos tribunais de contas. **Revista de Administração Pública**, v. 54, p. 220-242, 2020.

MARTINES JÚNIOR, E. Accountability, Responsiveness E Ministério Público. **Caderno de Administração**, v. 10, n. 1, 2016.

MEDEIROS, A. K.; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. 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**, v. 47, n. 3, p. 745-775, 2013.

MORAIS, L. da S.; TEIXEIRA, M. G. C. Interfaces da *accountability* na administração pública brasileira: análise de uma experiência da auditoria geral do estado do Rio de Janeiro. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 22, p. 77-105, 2016.

PINHEIRO, W. S.; JANKOWITSCH, J. A Importância Dos Tribunais de Contas: Transparência e Controle. **Epitaya E-books**, v. 1, n. 31, p. 62-76, 2023.

RAUPP, F. M; PINHO, J. A. G. de. Prestação de contas nos portais eletrônicos de Assembleias Legislativas: um estudo após a Lei de Acesso à informação. *Revista Gestão e Planejamento*, v.15, n. 1, p. 144-161, jan./abr. 2014.

SARMENTO, D. O princípio republicano nos 30 anos da Constituição de 88: por uma República inclusiva. **Revista da EMERJ**, v. 20, p. 296-318, 2018.

SARMENTO, D.; OSORIO, A. Eleições, dinheiro e democracia: a ADI 4.650 e o modelo brasileiro de financiamento de campanhas eleitorais. **Revista Brasileira de Direitos Fundamentais & Justiça**, v. 8, n. 26, p. 15-38, 2014.