



**Responsible Editor:** Rodrigo de Souza Gonçalves  
Andrea de Oliveira Gonçalves  
**Associate Editor:** João Abreu de Faria Bilhim  
**Evaluation Process:** Double Blind Review pelo SEER/OJS

## Princípios do Código de Procedimento Administrativo e seus Contributos para a *Accountability*: o Caso Português

### RESUMO

**Objetivo:** o objetivo deste estudo é analisar os contributos que os princípios gerais estabelecidos no Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4, de 7 de janeiro de 2015) português trouxeram para o exercício da *accountability*.

**Método:** foi realizada uma pesquisa com a utilização do método qualitativo, por meio de pesquisa bibliográfica e documental.

**Originalidade/Relevância:** a aprovação do atual Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015) trouxe importantes inovações em relação ao texto anterior, especialmente em seus princípios gerais da atividade administrativa. Entre as mudanças, há menção expressa à necessidade de eficiência da Administração Pública, ao compromisso dessa diante da responsabilização de seus atos e à garantia da participação popular. Com efeito, o estudo analisou se a inclusão de tais princípios fortalece a concretização do Estado Democrático de Direito, propiciando um ambiente favorável às demandas de *accountability*, conforme é a intenção do diploma normativo.

**Resultados:** a análise efetuada mostra que o atual Código de Procedimento Administrativo (CPA) atua em estreita proximidade aos valores constitucionais e às dimensões que envolvem o conceito de *accountability*, sendo, em tese, um instrumento de garantia da legitimação democrática.

**Contribuições teóricas/metodológicas:** a pesquisa contribui para a discussão do tema na Administração Pública e para alargar a discussão na literatura, nomeadamente no ordenamento jurídico português, quanto à contribuição dos princípios do CPA para o exercício da *accountability* pelas entidades públicas, em face dos novos desafios propostos pela crescente complexidade das sociedades modernas e das novas visões da Administração Pública.

**Palavras-chave:** Administração Pública; *Accountability*; Controle social; Estado Democrático de Direito; Transparência.


#### How to Cite (APA)

Lima, D. R. L., Oliveira, W. B., & Nogueira, S. P. (2021). Princípios do Código de Procedimento Administrativo e seus contributos para a *accountability*: o caso português. *Contabilidade, Gestão e Governança*, 24(3), 438-455. [http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925\\_2021v24n3a11](http://dx.doi.org/10.51341/1984-3925_2021v24n3a11)

---

Débora Reis Leal de Lima   
Instituto Politécnico de Bragança, Portugal  
deborareisdelima@gmail.com

Willian Batista de Oliveira   
Instituto Politécnico de Bragança, Portugal  
willianboliveira@gmail.com

Sónia P. Nogueira   
Instituto Politécnico de Bragança, Portugal  
Centro de Investigação em Ciência Política,  
Portugal  
sonia@ipb.pt

---

**Recebido:** maio 11, 2021  
**Revisado:** junho 11, 2021  
**Aceito:** outubro 14, 2021  
**Publicado:** dezembro 30, 2021



## 1 INTRODUÇÃO

A área disciplinar do Direito está fundada como um conjunto de regras de conduta que se consubstancia em um conjunto de normas que direcionam as condutas dos sujeitos. A experiência normativa está envolta em múltiplos regramentos ou preceitos (religiosos, morais, costumeiros, éticos), sendo a norma jurídica um deles (Bobbio, 2003).

Ainda que as normas estejam veiculadas como linguagem prescritiva em leis, códigos e afins, elas não se traduzem como sinônimo do texto positivado. Por traz de toda linguagem gramatical, hermeneuticamente extraem-se preceitos que apresentam o real sentido do texto. Nessa linha, “normas não são textos nem o conjunto deles, mas os sentidos construídos a partir da interpretação sistemática de textos normativos” (Ávila, 2005, p. 22). É nesse caminho que se apresentam os chamados princípios jurídicos, que podem ou não estar positivados nos comandos legais, como instrumentos de validade de todo o sistema.

Alexy (2008, p. 87) aponta que tanto regras quanto princípios são normas, mas a distinção entre eles, pelo critério de generalidade, é que os “princípios são normas com grau de generalidade relativamente alto, enquanto o grau de generalidade das regras é relativamente baixo”. Nesse caso, filia-se pela corrente de distinção qualitativa das normas entre princípios e regras, com prevalência dos princípios.

No âmbito dos Estados Democráticos de Direito, os fundamentos de validade de todo o sistema jurídico estão pautados em uma Constituição, que também pode ser vista, nas linhas do positivismo kelseniano, como norma fundamental (Bobbio, 2003), a ocupar o topo do sistema, onde se estabelecem as principais normas jurídicas de determinado contexto, em especial os chamados princípios constitucionais fundamentais. Tais princípios são tidos como normas estruturantes e fundamentais da ordem constitucional, com eficácia normativa e vinculativa ao Estado e aos particulares (Cristóvam & Catarino, 2015).

É importante citar que os princípios, entre múltiplas funções, têm finalidade de autointegração do sistema, dentro dos chamados princípios gerais do Direito, para fins de completude do ordenamento jurídico frente a eventuais lacunas (Bobbio, 1995). Além disso, possíveis conflitos entre princípios devem ser solucionados pela ideia de precedência, conforme os respectivos pesos aplicados a cada um, o que não significa a invalidade de um princípio não aplicado em detrimento de outro (Alexy, 2008). Some-se que os princípios são normas finalísticas, com pretensão de complementaridade e parcialidade (Ávila, 2005).

Destaque-se dessas premissas a importância dos princípios no ordenamento jurídico, em especial como norte para a instrumentalização e a interpretação dos textos normativos. Sob esse enfoque, o novo Código de Procedimento Administrativo (CPA) do Estado português trouxe, em seu bojo, uma série de princípios gerais da atividade administrativa, como alicerces para a aplicação e a interpretação dos comandos nele apresentados.

É oportuno citar que a relação jurídica do Estado com os particulares se permeia por inúmeros princípios constitucionais e legais, entre os quais aqueles que valorizam a democracia, a participação, a prestação de contas, o controle, a transparência, a responsabilização e a legitimidade política, dentro do que se pode denominar de processo de *accountability*.

Dessa forma, o objetivo deste trabalho é analisar os contributos que os princípios gerais estabelecidos no novo CPA, aprovado em 7 de janeiro de 2015, após quase 20 anos de sua última alteração, trouxeram para o exercício da *accountability*. O próprio texto legal refere-se à necessidade de modernização e adequação às demais normas de Portugal e da União Europeia, com esforços para consolidar os valores fundamentais da atividade pública em um Estado Democrático de Direito.

Este estudo, de abordagem qualitativa e de natureza aplicada, empregou procedimentos de pesquisa bibliográfica e documental, com base nas técnicas de análise de conteúdo segundo Bardin (2016), para a construção do conceito de *accountability*, em um entendimento amplo da evolução da Administração Pública em adequação ao Estado Democrático de Direito, e para a relação desse enquadramento teórico aos princípios positivados no CPA vigente.

Além desta seção introdutória, este artigo conta com mais cinco seções: a seção dois trata da evolução da Administração Pública portuguesa, ponto de partida para este estudo, uma vez que as reformas administrativas trazem para a Nova Gestão Pública instrumentos até então restritos à esfera privada, como a *accountability*; as seções três e quatro exploram os conceitos da *accountability* e sua relação com o controle social e a efetividade democrática; a seção cinco aborda o CPA relacionado com o conceito de *accountability*; por fim, a seção seis apresenta as considerações finais do estudo.

## 2 REVISÃO DE LITERATURA

### 2.1 Breve panorama da evolução da Administração Pública

O desenvolvimento do Estado impactou diretamente o avanço da Administração Pública, refletindo os valores impostos pela sociedade diante das conjunturas política, econômica, social e cultural de cada época. O Estado Liberal português estabelecia uma Administração Pública neutra, exclusivamente executora das deliberações governamentais, em um período que perdurou até o início do século XIX (Araújo, 2017; Dornellas *et al.*, 2016).

Com limitadas interferências na economia e na sociedade, esse modelo era insuficiente para a implantação do Estado de Bem-estar Social, deflagrado pelo período pós-guerra, que demandava ampliação das funções do Estado (Araújo, 2017). É nesse contexto que, na segunda metade do século XIX, por meio de reformas administrativas, a Administração neutra dá lugar à burocracia weberiana, embasada em processos, organização, padronização e racionalidade. Contudo, esse modelo também apresenta falhas relacionadas ao excesso de processos, à morosidade e aos altos gastos para a manutenção da máquina pública, de modo que uma nova reforma é implementada na segunda metade do século XX, com a efetivação da Nova Gestão Pública (NGP) (Araújo, 2017; Secchi, 2019).

A partir da NGP, os modelos da organização pública e econômica começaram a ser influenciados, gradativamente, pelos princípios da governança corporativa integrados à gestão, como a eficiência, a *performance*, a economia, entre outros, resultando em mudanças significativas em todo o setor público, incluindo as autarquias locais (Chamusca, 2013; Cunha *et al.*, 2015; Dani *et al.*, 2018; Neto *et al.*, 2019).

Nos anos 1990, a estrutura estatal, estimulada pelas transformações dos Estados (principalmente pelos processos de democratização), passa a permitir a participação da sociedade civil, até então excluída, na gestão pública, admitindo que a participação de outros atores (*stakeholders*), e não apenas de um, é fundamental para garantir a complexidade dos diferentes interesses sociais (Neto *et al.*, 2019). Nessa ocasião, surge a governança pública como nova forma de governar e de implementar o Estado Democrático de Direito, refletindo valores e interesses conflitantes, e também direcionada pelo diálogo e pelo debate da coletividade (Chamusca, 2013; Ronconi, 2011).

Conforme Noja *et al.* (2019), a evolução da Administração Pública até a governança perpassa tanto o direito público quanto a teoria política, ao partir do modelo de separação de poderes, transitar pelo comportamento racional weberiano até a introdução do conceito de

governança, estabelecido pelo Banco Mundial, na teoria da Administração Pública contemporânea. Para esses autores, a governança é embasada na democracia e na participação popular e pode admitir sentimentos antiburocráticos e antigovernamentais, bem como a existência de conflito entre Estado e Sociedade, o que agrega um elemento político à relação cidadão, Administração Pública e representantes eleitos. Tal triangulação insere elementos, como a participação, o fortalecimento institucional e a efetividade (ou a falta dela), no desenvolvimento econômico e social e na governança.

O conceito de governança pública não é consenso entre os estudiosos. Entretanto, um número considerável de autores (Abrucio, 2005; Chamusca, 2013; Kissler & Heidman, 2006; Ronconi, 2011) citam, como seus elementos constituintes, o bem comum, a qualidade dos serviços públicos, a participação cidadã nos processos decisórios, o controle social e a democracia. Assim como o conceito, os princípios da governança pública também não são consensuais entre os autores, como aponta Dani *et al.* (2018), o que se deve às disparidades de contexto e cultura de cada país, embora elementos como transparência, *accountability*, participação e equidade estejam presentes na maioria dos Estados (Dani *et al.*, 2018; Duarte *et al.*, 2018; Oliveira & Pisa, 2015; Paludo *et al.*, 2016).

No que tange aos princípios da governança, em especial a *accountability*, Santos (2001) descreve que esses podem ser vinculados aos processos decisórios democráticos, como as eleições. Ao mencionar as obras “Polyarchy” (1971) e “Democracy and its Critics” (1989), ambas de Robert Dahl, Santos (2001) descreve a relação entre as autoridades eleitas, a expressão de preferências e o voto, em referência à *accountability* vertical, de viés democrático explícito. Cunha *et al.* (2015) acrescentam a relação entre o exercício da *accountability* e a opção de recondução dos governantes aos seus mandatos, alicerçados na prestação de contas claras e transparentes, como uma escolha responsável dos eleitores.

## 2.2 Accountability como instrumento democrático

O termo *accountability* não apresenta tradução específica na língua portuguesa, mas há consenso, entre os autores, de que as definições envolvem conceitos como democracia e participação, prestação de contas e controle, responsabilização, transparência e legitimidade política (Abrucio & Loureiro, 2004; Akutsu, 2005; Arato, 2002; Barros, 2015; Behn, 1998; Bobbio, 2017; Lavallo & Vera, 2011; Miguel, 2005; O'Donnell, 1998; Olsen, 2018; Parkinson, 2015; Rêgo & Freire, 2018).

Assim, com o emprego das técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2016), a Figura 1 sintetiza as categorias envolvidas no processo de *accountability*.

Os processos de *accountability* foram classificados por O'Donnell (1998) em dois grupos: vertical (ou política) e horizontal (ou governamental). A *accountability* horizontal tem por princípio a fiscalização mútua entre os poderes (*checks and balances*) e a realizada por agências controladoras, que, além de supervisionar as rotinas e aplicar sanções legais, com o propósito de garantir a manutenção da ordem, podem propor transformações dessa com processos de *impeachment*, por exemplo. A *accountability* vertical dá-se durante o processo eleitoral, quando a sociedade exerce seu poder de voto com premiação (eleger) ou punição (substituir) de seus representantes ou, ainda, com participação em deliberações e manifestações pontuais, individuais ou coletivas, em referência aos ocupantes dos cargos eletivos, sob uma perspectiva mais democrática.

A *accountability* democrática tem papel fundamental ao analisar os processos de interação entre as comunidades políticas, a organização das instituições políticas e as questões de agência, na qualidade epistemológica das informações prestadas, na equalização da autoridade, na construção de uma identidade cívica e na participação popular (Akutsu, 2005; Behn, 1998; Cunha *et al.*, 2015; Nunes *et al.*, 2017; Olsen, 2018).

Categoria	Significado para a <i>accountability</i>	Elementos	Autores
Democracia e participação	O governo pelo povo, característico das democracias, ocorre não apenas de forma direta, mas principalmente por representantes eleitos. Uma vez representado, cabe ao povo participar das decisões públicas. A relação entre Estado e sociedade (agente e principal) deve ter como bases a confiança e a redução da assimetria informacional.	Instrumentos que propiciem igualdade política, equidade, controle popular, eficiência e responsividade da Administração Pública e de seus agentes, além da escolha consciente dos representantes.	Akutsu (2005); Barros (2015); Bobbio (2017); Dias (2020); ITM (2017); Bernardes e Leston-Bandeira (2016); Olsen (2018); Rêgo e Freire (2018); Rodríguez <i>et al.</i> , (2019); Rose <i>et al.</i> , (2018); Sá <i>et al.</i> , (2016); Sangki (2017); Shane (2006); Warf (2018).
Prestação de contas e controle	A construção da confiança dá-se pela prestação de contas: os representantes eleitos e os ocupantes de altos cargos da burocracia devem prestar contas de seus atos e não atos e, também, criar condições para a disponibilidade dessas informações, propiciando o controle popular e o das agências e demais instâncias de controle.	Dispositivos que assegurem o acesso a todas as informações completas e seguras relacionadas às ações e às omissões dos representantes eleitos, resguardadas aquelas que exigem sigilo e confidencialidade por força de lei.	Akutsu (2005); Andrade e Batalha (2017); Barros (2015); Batalha (2017); Cunha <i>et al.</i> , (2015); Dias (2020); ITM (2017); Leston-Bandeira (2016); Olsen (2018); Rodríguez <i>et al.</i> , (2019); Sangki (2017); Shane (2006); Valbruzzi (2015).
Transparência	As informações disponíveis envolvem as dimensões políticas e administrativas, não se restringindo às questões contábeis ou ao cumprimento legal, uma vez que sua divulgação deve ser voluntária.	Mecanismos que possibilitem a divulgação das informações e decisões públicas, prezando pela qualidade e utilidade desses dados, de modo que o cidadão comum, de posse de tais informações, tenha melhores condições de participar, debater, monitorar, avaliar e votar.	Akutsu (2005); Andrade e Batalha (2017); Barros (2015); Batalha (2016); Cunha <i>et al.</i> (2015); Dias (2020); ITM (2017); Bernardes e Leston-Bandeira (2016); Olsen (2018); Rodríguez <i>et al.</i> , (2019); Rose <i>et al.</i> , (2018); Sangki (2017); Shane (2006); Valbruzzi (2015); Warf (2018).
Responsabilização	Com base nas informações prestadas, os cidadãos podem questionar as decisões tomadas por seus representantes, com base na eficiência, na eficácia ou nos processos, e ratificar as decisões com premiação ou punição (manutenção ou alteração da ordem política).	Ferramentas que incentivem a responsabilidade e as possíveis sanções de atos públicos mediante a proporcionalidade desses.	Akutsu (2005); Andrade e Batalha (2017); Barros (2015); ITM (2017); Bernardes e Leston-Bandeira (2016); Olsen (2018); Valbruzzi (2015).
Legitimidade política	A responsabilização devolve o poder às mãos da sociedade, legítima o poder do povo e a representatividade dos eleitos, fechando o ciclo dos processos de <i>accountability</i> .	Meios que garantam que a Administração Pública aja sempre em nome do interesse público e do cidadão, para a efetiva concretização da soberania popular.	Akutsu (2005); Barros (2015); Bobbio (2017); Dias (2020); ITM (2017); Bernardes e Leston-Bandeira (2016); Olsen (2018); Rêgo e Freire (2018); Rodríguez <i>et al.</i> , (2019); Rose <i>et al.</i> , (2018); Sá <i>et al.</i> , (2016); Sangki (2017); Shane (2006); Warf (2018).

**Figura 1.** Categorias envolvidas na construção do conceito de *accountability*, nas últimas décadas

Para Abrucio e Loureiro (2004), a *accountability* democrática fundamenta-se nas demandas de prestação de contas dos governantes, por seus atos e não atos, de forma ininterrupta e por meio de mecanismos institucionais, o que não diverge da classificação de *accountability* vertical de O'Donnell (1998), mas estabelece o controle institucional durante o mandato dos governantes eleitos e as regras que limitam o seu poder. Sob essa perspectiva, Behn (1998) chama a atenção para o protagonismo das instituições públicas nos processos de *accountability* democrática, por considerar que essas são as responsáveis pela implementação de instrumentos que aumentem o desempenho, a transparência e a responsabilização dos agentes públicos perante a sociedade, como as normas, as leis, os códigos de procedimentos, entre outros.

A complexidade do processo de *accountability* transpõe o ato de prestar contas ao dar primazia ao interesse público em um contexto de governança atrelada ao controle popular e à retomada de legitimidade, com foco na mitigação das assimetrias de informação e poder (Parkinson, 2015; Trenz, 2015; Valbruzzi, 2015). Para Arato (2002), um regime de *accountability* depende de duas dimensões: a esfera pública, que deve institucionalizar a comunicação em prol do cumprimento das normas e dos princípios democráticos, e a sociedade civil, de quem se espera interesse e envolvimento com a coisa pública. Ainda conforme esse autor, os mecanismos de *accountability* são essenciais para se reafirmar a norma democrática, mas não bastam estar positivados em textos legais, pois é necessária a institucionalização e o cumprimento dessas normas, com o intuito de solidificar a soberania nacional nos regimes democráticos (Arato, 2002). De acordo com Behn (1998), os sistemas de *accountability* fortalecem a probidade e a confiança dos governos.

O conceito de *accountability* está intimamente conectado aos valores democráticos, em que não apenas os membros eleitos como também os ocupantes de altos cargos públicos devem garantir aos cidadãos comuns autonomia política e igualdade de participação, consideração e valor, por meio de mecanismos legais e institucionais (Olsen, 2018). Assim, os processos de *accountability* relacionam-se, com frequência, à teoria da agência, uma vez que o poder exercido por agentes (governantes eleitos), os processos de comunicação e de escolha, a assimetria informacional e a base comportamental são problemas de agência (Olsen, 2018).

Em suma, o exercício da *accountability*, nomeadamente as ações de prestação de contas e de responsabilização por parte dos governos mediante a participação e o controle da sociedade, com vista à legitimidade democrática, desenvolve-se entre os limites da publicidade dos atos oficiais, da concretização dos princípios da legalidade, da transparência e da eficiência administrativa, da dignidade humana e da participação popular, resguardadas as premissas da vida privada, da confidencialidade, da honra e da segurança (Akutsu, 2005).

### 2.3 Mecanismos legais para o controle social

Há relação direta entre *accountability* e controle social, pois ambos compõem a base das instituições pautadas no Estado Democrático de Direito. Ainda que o sistema de *checks and balances* atue no controle dos poderes, os processos de *accountability* apenas serão efetivos se contarem com a fiscalização dos cidadãos, ou seja, com o controle social (Campos, 1990; Miguel, 2005).

Para Martínez *et al.* (2017), a garantia da efetividade do controle social está associada à existência de marcos legais que garantam que esse seja exercido com eficiência e eficácia, em um conjunto de ações entre a sociedade, as agências de controle social e a cidadania. Ainda segundo tais autores, os mecanismos de controle social devem favorecer a

transparência e o acesso à informação, de modo a submeter as prestações de contas públicas ao escrutínio popular (Martínez *et al.*, 2017).

O direito de acesso à informação, e suas contribuições, tanto para a sociedade civil quanto para os governos, é reconhecido mundialmente, conforme é demonstrado na Figura 2.

Ato internacional	Ano	Texto positivado
Declaração Universal dos Direitos Humanos da ONU	1948	Todo ser humano tem direito à liberdade de opinião e de expressão; esse direito inclui a liberdade de ter opiniões sem sofrer interferência e de procurar, receber e divulgar informações e ideias por quaisquer meios, sem limite de fronteiras. (art. 19)
Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos	1966	Toda e qualquer pessoa tem direito à liberdade de expressão; esse direito compreende a liberdade de procurar, receber e expandir informações e ideias de toda a espécie, sem consideração de fronteiras, sob forma oral ou escrita, impressa ou artística, ou por qualquer outro meio à sua escolha. (art. 19)
Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão	2000	O acesso à informação em poder do Estado é um direito fundamental do indivíduo. Os Estados estão obrigados a garantir o exercício desse direito. Esse princípio só admite limitações excepcionais que devem estar previamente estabelecidas em lei para o caso de existência de perigo real e iminente que ameace a segurança nacional em sociedades democráticas. (item 4)
Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção	2003	Cada Estado-parte deverá tomar as medidas necessárias para aumentar a transparência em sua Administração Pública, estabelecer procedimentos ou regulamentos que permitam aos membros do público em geral obter informações sobre a organização, o funcionamento e os processos decisórios de sua Administração Pública. (art. 10 e art. 13)

**Figura 2.** Garantia do acesso à informação no mundo

Fonte: Adaptado de Controladoria Geral da União, 2013.

No que tange à legislação portuguesa, o controle social e o acesso à informação encontram respaldo nas seguintes normas:

- a) Constituição da República Portuguesa, artigo 48, inciso 1: assegura o direito ao acesso à informação;
- b) Constituição da República Portuguesa, artigo 268: dispõe sobre direitos e garantias dos administrados;
- c) Lei n.º 65/1993: regula o acesso aos documentos da Administração.
- d) Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/1999: determina a disponibilização na Internet de informação detida pela Administração Pública.
- e) Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2001: revê a avaliação dos sítios eletrônicos na Internet de organismos integrados na administração direta e indireta do Estado.
- f) Lei n.º 46/2007: aprova o regime de acesso à informação administrativa e ambiental e de reutilização dos documentos administrativos, transpõe [ultrapassa] a Diretiva 2003/4/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de janeiro, e a Diretiva 2003/98/CE, do Parlamento Europeu e do Conselho, de 17 de novembro.
- g) Lei n.º 51/2018 (na sua redação atual): altera a Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 73/2013, e o Código do Imposto Municipal sobre Imóveis, aprovado pelo Decreto-Lei n.º 287/2003.

Assim, apresenta-se o processo de *accountability* como inerente ao contexto do Estado Democrático de Direito, no exercício dos direitos outorgados pela Constituição portuguesa, dentro do seu processo histórico de evolução até os atuais instrumentos de governança e controle social, na busca da efetivação de princípios constitucionais e legais, muitos dos quais estão positivados no atual CPA.

### 3 MÉTODO

O estudo apresentado empregou métodos de pesquisa qualitativos, por meio de pesquisa bibliográfica e documental e de técnicas de análise de conteúdo (Bardin, 2016), de modo a identificar as proximidades entre a literatura existente acerca do tema e sua materialização no arcabouço legal, em especial o Decreto-Lei n.º 4/2015, de 7 de janeiro (Código de Procedimento Administrativo).

### 4 RESULTADOS

Explicitados os conceitos que envolvem a *accountability*, apresenta-se o atual CPA, materializado no Decreto Lei n.º 4/2015, que regula o procedimento administrativo, aqui entendido como “a sucessão ordenada de atos e formalidades relativas à formação, manifestação e execução da vontade dos órgãos da Administração Pública” (Artigo 1.º do CPA), no âmbito de toda a atuação da Administração Pública, inclusive das autarquias locais, no que tange aos princípios gerais, objeto desta análise (Artigo 2.º do CPA).

O primeiro CPA foi instituído pelo Decreto-Lei n.º 442/1991, tendo sido revisto apenas uma vez, por meio do Decreto-Lei n.º 6/1996. A aprovação do novo CPA resultou da necessidade de adequação do texto legal ao texto constitucional (outorgado em 2005) e da exigência diante da lei e do direito da União Europeia, além da inevitabilidade da modernização da norma, considerando-se o lapso de 20 anos desde a última reformulação do referido diploma.

No que concerne aos princípios gerais, importa mencionar que o atual CPA positivou importantes resoluções em relação ao texto anterior, como é o caso da inclusão do princípio da boa administração, com menção expressa à eficiência na Administração Pública e à necessidade de aproximação dessa com a sociedade, além dos princípios da responsabilidade, da administração aberta, que garante o acesso a arquivos e registros administrativos, entre outros. Outro aspecto que merece destaque é a ampliação dos princípios da igualdade, da proporcionalidade, da boa-fé e da colaboração com os particulares, sempre no intuito de fortalecer os valores fundamentais da Administração Pública em um Estado Democrático de Direito (Portugal, 2015).

Assim configurado, interessa à análise os contributos que os princípios gerais estabelecidos no Código de Procedimento Administrativo (Decreto-Lei n.º 4/2015) português trouxeram para o exercício da *accountability*. Em primeiro plano, os procedimentos para o alcance dos resultados abrangeram uma análise do conteúdo disposto no diploma administrativo, a fim de se extrair os princípios nele contidos (apenas os expressos) e seus respectivos conceitos, para posterior correlação desses com os conceitos e os elementos da *accountability* contidos na Figura 1, anteriormente. Assim, a partir do Capítulo II do CPA, descrevem-se os princípios gerais da atividade administrativa, além de outros ao longo do texto, apresentados na Figura 3.

Princípio	Definição	CPA
Legalidade	Os órgãos da Administração Pública (AP) devem atuar em obediência à lei e ao direito, dentro dos limites dos poderes que lhes forem conferidos e em conformidade com os respectivos fins.	Art. 3.º
Prossecação/atendimento ao interesse público e proteção dos direitos e interesses dos cidadãos	Compete aos órgãos da AP atender o interesse público, no respeito pelos direitos e interesses legalmente protegidos dos cidadãos.	Art. 4.º
Boa administração	Utilização de critérios de eficiência, economicidade e celeridade nas atividades da AP.	Art. 5.º



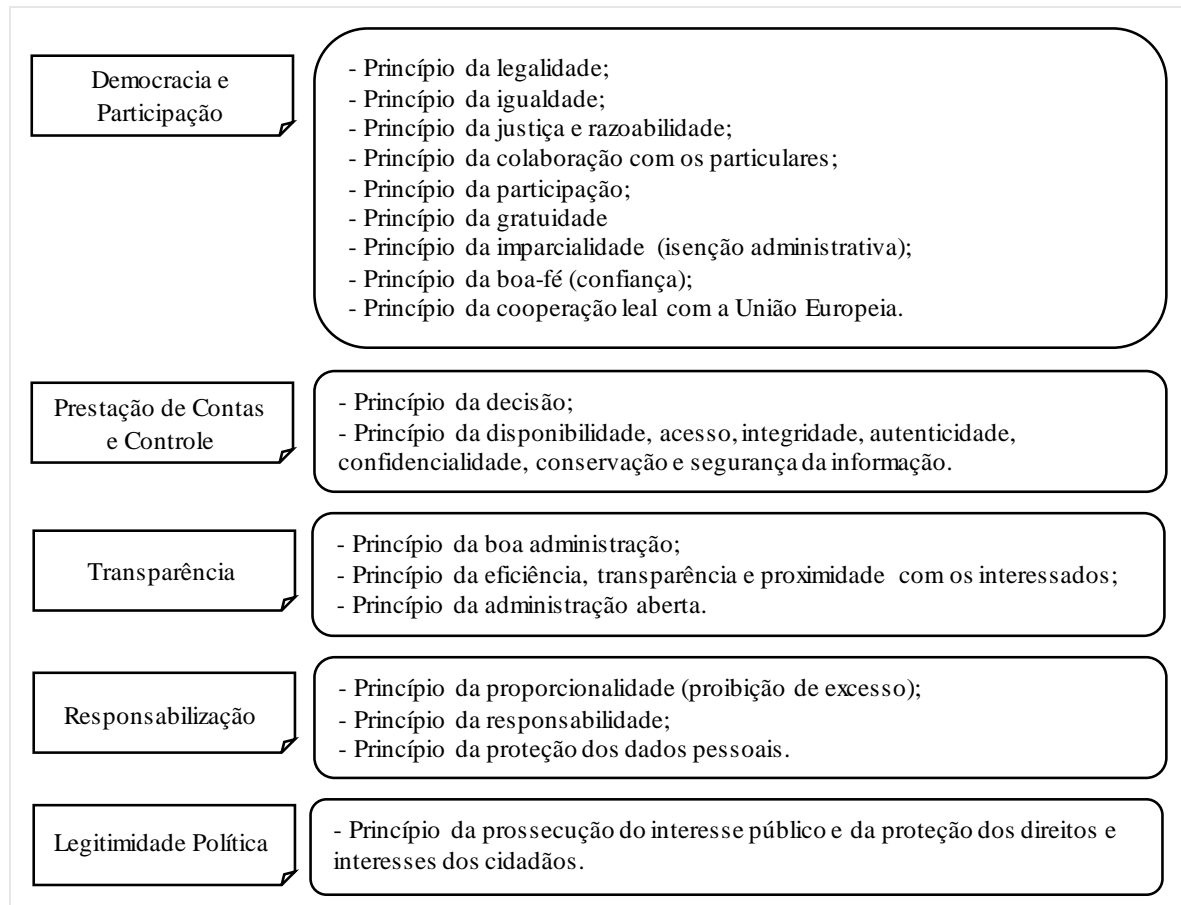
Princípio	Definição	CPA
Igualdade	A AP não pode privilegiar, beneficiar, prejudicar, privar de qualquer direito ou isentar de qualquer dever ninguém em razão de ascendência, sexo, raça, língua, território de origem, religião, convicções políticas ou ideológicas, instrução, situação econômica, condição social ou orientação sexual.	Art. 6.º
Proporcionalidade e proibição de excesso	A AP deve adotar os comportamentos adequados aos fins almejados, afetando direitos subjetivos ou interesses particulares protegidos, quando aplicável, na medida do necessário e em termos proporcionais aos objetivos a alcançar.	Art. 7.º
Justiça e razoabilidade	A AP deve tratar de forma justa todos aqueles que com ela tenham relação, rejeitando-se as soluções manifestadamente desarrazoadas ou incompatíveis com a ideia de Direito, nomeadamente em matéria de interpretação das normas jurídicas e das valorações próprias do exercício da função administrativa.	Art. 8.º
Imparcialidade (isenção administrativa)	A AP deve tratar de forma imparcial aqueles que com ela tenham relação, designadamente, considerando com objetividade todos e apenas os interesses relevantes no contexto decisório e adotando as soluções organizatórias e procedimentais indispensáveis à preservação da isenção administrativa e à confiança nessa isenção.	Art. 9.º
Boa-fé (confiança)	A AP e os particulares devem agir e relacionar-se segundo as regras da boa-fé, ponderando-se os valores fundamentais do Direito relevantes em face das situações consideradas e, em especial, a confiança suscitada na contraparte pela atuação em causa e o objetivo a alcançar com a atuação empreendida.	Art. 10
Colaboração com os particulares	Atuação em estreita colaboração com os particulares, prestando-se a eles as informações e os esclarecimentos de que careçam, apoiando e estimulando as suas iniciativas e recebendo as suas sugestões e informações.	Art. 11
Participação	Garantia da participação dos particulares e das associações que tenham por objeto a defesa dos seus interesses na tomada de decisões que lhes digam respeito.	Art. 12
Decisão	Os órgãos da AP têm o dever de se pronunciar a respeito de todos os assuntos de sua competência que lhes sejam apresentados e, nomeadamente, dos assuntos que diretamente digam respeito aos interessados, bem como acerca de quaisquer petições, representações, reclamações ou queixas formuladas em defesa da Constituição, das leis ou do interesse público.	Art. 13
Eficiência, transparência e proximidade com os interessados	Utilização de meios eletrônicos no desempenho das atividades da AP, de modo a promover a eficiência e a transparência administrativas e a proximidade com os interessados.	Art. 14, n.º 1
Disponibilidade, acesso, integridade, autenticidade, confidencialidade, conservação e segurança da informação.	Os meios eletrônicos utilizados devem garantir a disponibilidade, o acesso, a integridade, a autenticidade, a confidencialidade, a conservação e a segurança da informação.	Art. 14, n.º 2
Gratuidade	O procedimento administrativo é tendencialmente gratuito, na medida em que leis especiais não imponham o pagamento de taxas por despesas, encargos ou outros custos suportados pela Administração.	Art. 15
Responsabilidade	A AP responde, nos termos da lei, pelos danos causados no exercício de sua atividade.	Art. 16
Administração aberta	Todas as pessoas têm o direito de acesso aos arquivos e registros administrativos, mesmo quando nenhum procedimento que lhes diga diretamente respeito esteja em curso, sem prejuízo do disposto na lei em matérias relativas à segurança interna e externa, à investigação criminal, ao sigilo fiscal e à privacidade das pessoas.	Art. 17

Princípio	Definição	CPA
Proteção dos dados pessoais	Os particulares têm direito à proteção dos seus dados pessoais e à segurança e integridade de suportes, sistemas e aplicações utilizados para o efeito, nos termos da lei.	Art. 18
Cooperação leal com a União Europeia	Sempre que o direito da União Europeia imponha à AP a obrigação de prestar informações, apresentar propostas ou de, por alguma outra forma, colaborar com a AP de outros Estados-membros, essa obrigação deve ser cumprida no prazo estabelecido para tal.	Art. 19
Adequação procedimental	Na ausência de normas jurídicas injuntivas, o responsável pela direção do procedimento goza de discricionariedade na respetiva estruturação, que, no respeito pelos princípios gerais da atividade administrativa, deve ser orientada pelos interesses públicos da participação, da eficiência, da economicidade e da celeridade na preparação da decisão.	Art. 56
Princípio do inquisitório	O responsável pela direção do procedimento e os outros órgãos que participem na instrução podem, mesmo que o procedimento seja instaurado por iniciativa dos interessados, proceder a quaisquer diligências que se revelem adequadas e necessárias à preparação de uma decisão legal e justa, ainda que concernentes a matérias não mencionadas nos requerimentos ou nas respostas dos interessados.	Art. 58
Impugnação dos atos administrativos	Os interessados têm o direito de impugnar os atos administrativos perante a AP, solicitando a sua revogação, anulação, modificação ou substituição, e de reagir contra a omissão ilegal de atos administrativos, em descumprimento do dever de decisão, solicitando-se a emissão do ato pretendido.	Art. 184

**Figura 3.** Princípios gerais no atual CPA

Das definições da Figura 3, adaptadas do texto legal, nota-se a estrita interligação entre eles na sustentação do sistema jurídico administrativo, tendo como basilares preceitos constitucionais para o bom e adequado andamento dos procedimentos administrativos tutelados pelo código. Nota-se, assim, que o eventual prejuízo de um princípio afeta a eficácia de outros, uma vez que cada um deles participa da construção do todo. Portanto não se mostraria adequado, por exemplo, um procedimento que respeitasse a legalidade, mas não fosse proporcional e justo, ou que buscasse o interesse público, mas sem transparência, ou que fosse igualitário, mas sem a devida proteção dos dados, entre muitos outros exemplos que podem ser formulados.

A mesma correlação pode ser feita acerca dos elementos que compõem o conceito de *accountability*, uma vez que cada um é parte necessária da definição final e, assim, cada um dos princípios da Figura 3 pode muito bem se amoldar a mais de um dos elementos da Figura 1, para os fins pretendidos neste estudo. Dessa forma, a elaboração da Figura 4 levou em conta critérios qualitativos, a partir da maior aproximação dos princípios com os elementos da *accountability*, com o seguinte resultado:



**Figura 4.** Correlação dos elementos do conceito de *accountability* com os princípios do atual CPA

## 5 DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

Conforme demonstrado na Figura 4, grande parte dos princípios gerais administrativos apresenta estrita correlação com os princípios fundamentais da Constituição da República de Portugal (CRP), a qual se alicerça na realização da vontade popular e em princípios democráticos, consubstanciando-se o que se pode chamar de constitucionalização do direito administrativo, com vistas a um modelo mais democrático, republicano e inclusivo (Cristóvam & Catarino, 2015).

No caso, encontram-se na CRP os princípios da legalidade (Art. 3.º, n.º 2; Art. 266, n.º 2); igualdade (Art. 13), da justiça, da imparcialidade e da boa-fé (Art. 266, n.º 2), da participação (Art. 9.º, c), da colaboração com os particulares (Art. 267, n.º 5), da gratuidade (Art. 20, n.º 1) e da cooperação leal com a União Europeia (Art. 7.º, n.º 5; Art. 8.º, n.º 4), justificando-se a preponderância desses princípios ao elemento da democracia e participação da Figura 1, uma vez que visam assegurar a igualdade política, a equidade e o controle popular por meio da eficiência e da confiança nos representantes, sem prejuízo de se amoldarem aos demais elementos.

O princípio da decisão e o da disponibilidade, acesso, integridade, autenticidade, confidencialidade, conservação e segurança da informação são relacionados ao elemento da prestação de contas e controle, pela preponderância da característica da informação obrigatória e verdadeira a ser prestada pela Administração Pública e, também, pelo necessário resguardo das informações dos particulares. Como dito, todos os princípios têm como plano

de fundo o texto constitucional, estando esses, respectivamente, no Art. 20, n.º 4, e no Art. 268, n.º 1 e n.º 2, ambos do CRP.

Já o elemento da transparência melhor se alia ao princípio da boa administração, ao princípio da eficiência, transparência e proximidade com os interessados e ao princípio da administração aberta, em face das características que visam dar acesso e divulgação dos atos públicos aos cidadãos, e também possuem correlação com os preceitos constitucionais, mais precisamente no Art. 267, n.º 1, no Art. 81, 'c', e no Art. 268, n.º 1 e n.º 2, todos do CRP, respectivamente na ordem dos princípios elencados. Ressalte-se que o princípio da administração aberta está conectado ao princípio da disponibilidade da informação e possui, todavia, um conceito mais amplo ligado à coletividade. Tais princípios subsidiam a construção de uma identidade cívica, uma vez que cria condições e oportunidades para o ideal controle popular com base na informação prestada.

Na responsabilização, melhor se adequaram o princípio da proporcionalidade (Art. 266, n.º 2, do CRP), o da responsabilidade (Art. 22 do CRP) e o da proteção dos dados pessoais (Art. 35, n.º 2, n.º 4 e n.º 7), considerando-se que o descumprimento pela Administração Pública das disposições normativas, em especial daquelas que protegem os particulares, pode culminar em consequências para os agentes responsáveis. Atente-se que a proporcionalidade permeia todos os demais atos e princípios vistos, e a sua inserção dentro da responsabilização deu-se pela proposição do princípio com a proibição de excesso (que também pode ser tido como um princípio à parte), o que limita as ações da Administração Pública frente a direitos subjetivos e interesses particulares até a devida proporção do que se almeja realizar.

Por último, na legitimidade política, insere-se o princípio da prossecução (atendimento) do interesse público e da proteção dos direitos e interesses dos cidadãos (Art. 266, n.º 1, do CRP) como um dos basilares e fundamento de validade de todo o sistema democrático. No caso, a Administração Pública está intrinsecamente direcionada para a finalidade pública, satisfazendo necessidades coletivas nomeadas como interesse público, conforme entendimentos de cada contexto, sendo ela indispensável na realização dos direitos fundamentais, em especial de segurança, justiça e bem-estar, designados como interesse público primário (Andrade, 2017).

Ressalte-se que alguns dos princípios elencados no quadro 3 não foram incluídos na Figura 1, em face da análise de que são restritos ao próprio procedimento administrativo. Embora possam ser vistos como princípios decorrentes dos princípios gerais, esses não estão diretamente relacionados ao exercício da *accountability*. Assim, o princípio da adequação procedimental, que trata dos limites da discricionariedade no procedimento, decorre de legalidade, justiça, participação, eficiência e proporcionalidade. O princípio do inquisitório, que trata das diligências necessárias para a instrução da decisão, remete a justiça, colaboração com os particulares, imparcialidade, boa-fé, decisão e proporcionalidade. Por fim, o princípio da impugnação dos atos administrativos está ligado à ideia de legalidade, igualdade, justiça, disponibilidade da informação e administração aberta, sem prejuízo, em todas as hipóteses, de outras correlações dos princípios procedimentais com os princípios gerais da atividade administrativa.

Mencione-se, por oportuno, que os três princípios procedimentais encontram amparo constitucional, ao se fixar na CRP os direitos e as garantias dos administrados nas relações com a Administração Pública (Art. 268), quais sejam, a legalidade, o acesso a informação, resoluções de processos, registros e arquivos, a notificação dos interessados e a impugnação de atos e normas administrativas.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exercício da *accountability* é visto como uma questão democrática e fundamental para a efetivação do Estado Democrático de Direito (Abrucio & Loureiro, 2004; Akutsu, 2005; Arato, 2002; Barros, 2015; Olsen, 2018), isso porque as ações de *accountability* envolvem instrumentos voltados à participação, à prestação de contas, à transparência, à responsabilização e à legitimidade política, questões essenciais para as sociedades democráticas.

Os elementos que compõem o conceito de *accountability* têm estrita correspondência com os princípios constitucionais estabelecidos na Constituição da República Portuguesa, que, por sua vez, também foram contemplados na elaboração do atual Código de Procedimento Administrativo, aprovado com propósitos de fortalecimento da atividade administrativa no contexto do Estado Democrático de Direito.

A correlação dos princípios gerais da atividade administrativa com os princípios constitucionais, os quais são normas estruturantes e fundamento de validade do sistema, fortalece a legitimidade política por meio da prevalência do interesse público, desenvolvendo um novo viés para a Administração Pública, pautado na boa administração e na responsabilidade.

Assim concebido e nessas circunstâncias, o objetivo deste estudo foi alcançado, diante da análise dos contributos trazidos pelos princípios gerais estabelecidos no atual CPA para a prática da *accountability*. A propósito, os conceitos abarcados à definição de *accountability* foram listados e relacionados a cada um dos princípios do atual CPA, de modo que se nota uma estreita relação entre um e outro e de ambos ao texto constitucional.

Para investigações futuras, sugerem-se novos caminhos de pesquisa acerca da aplicação de cada um dos princípios gerais na Administração Pública, por meio da análise de situações concretas e da respectiva realização da *accountability*.

## REFERÊNCIAS

- Abrucio, F. L. (2005). Reforma do Estado no federalismo brasileiro: A situação das Administrações Públicas estaduais. *Revista de Administração Pública*, 39(2). <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/6576>
- Abrucio, F. L., & Loureiro, M. R. (2004). Finanças públicas, democracia e accountability: Debate teórico e o caso Brasileiro. In P. R. Arvate, & C. Biderman (Eds.). *Economia do setor público no Brasil*. Elsevier. <https://anpocs.com/index.php/papers-29-encontro/gt-25/gt18-21/3779-abrucio-loureiro-financas/file>
- Akutsu, L. (2005, outubro). Portais de governo no Brasil: accountability e democracia delegativa [Conference paper]. In *Anais do 10º Congresso Internacional del Clad sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago, Chile.
- Alexy, R. (2008). *Teoria dos Direitos Fundamentais*. São Paulo: Malheiros.
- Andrade, J. C. (2017). *Lições de Direito Administrativo*. (5a ed.). Coimbra, Portugal: Imprensa da Universidade de Coimbra. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-1489-2>
- Andrade, C., & Batalha, J. P. (2017). *Índice de Transparência Municipal: Apresentação e indicadores*. Associação Cívica. [https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/IT\\_M\\_Apresentacao\\_e\\_Indicadores\\_2017.pdf](https://transparencia.pt/wp-content/uploads/2017/11/IT_M_Apresentacao_e_Indicadores_2017.pdf)
- Arato, A. (2002). Representação, soberania popular e *accountability*. *Revista Lua Nova*, 55(56), 85-103. <https://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556.pdf>

- Araújo, J. (2007). Avaliação da gestão pública: a Administração Pós-burocrática [Conference paper]. *Conferência da UNED*, Coruña, Espanha. <https://repositorium.sdum.uminho.pt/handle/1822/8309>
- Ávila, H. (2005). *Teoria dos Princípios: Da definição à aplicação dos princípios* (4a ed.). Malheiros Editores.
- Bardin, L. (2016). *Análise de conteúdo* (3a reimpr., L. A. Reto, & A. Pinheiro, Trad). São Paulo. Edições 70. (Obra original publicada em 1977).
- Barros, A. (2015). Transparência digital nos parlamentos dos países de língua portuguesa. *Teoria & Pesquisa*, 24(2), 108-120. <http://dx.doi.org/10.4322/tp.24202>
- Batalha, S. (2016). A transparência orçamental nos municípios portugueses. In P. T. Pereira, R. Dias, & M. Almeida (Eds.). *Autarquias locais: democracia, governação e finanças*. (pp. 33-356). Porto, Portugal: Almedina.
- Behn, R. (1998). O novo paradigma da gestão pública e a busca da accountability democrática. *Revista do Serviço Público*, 49(4), 5-41. <https://doi.org/10.21874/rsp.v49i4.399>
- Bernardes, C. B., & Leston-Bandeira, C. (2016). Information vs engagement in parliamentary websites – a case study of Brazil and the UK. *Revista de Sociologia e Política*, 24(59), 97-107. <https://doi.org/10.1590/1678-987316245905>
- Bobbio, N. (1995). *Teoria do Ordenamento Jurídico* (6a ed.). Brasília, DF: EdUnB.
- Bobbio, N. (2003). *Teoria da norma jurídica* (2a ed.). São Paulo, SP: Edipro.
- Bobbio, N. (2017). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. (14a ed.). Rio de Janeiro, RJ: Paz e Terra.
- Campos, A. M. (1990). Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português? *Revista de Administração Pública*, 24(2), 30-50. <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9049>
- Chamusca, P. (2013). Novos desafios e objetivos de governação territorial: discutindo a reorganização do Estado e a conceptualização da governança como modelo de gestão dos territórios. *Geografia e Ordenamento do Território*, 4, 31-55. <http://dx.doi.org/10.17127/got/2013.4.002>
- Constituição da República Portuguesa. (2005). VII Revisão Constitucional. <https://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx>
- Controladoria Geral da União. (2013). *Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e municípios*. [https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual\\_lai\\_estadosmunicipios.pdf](https://www.gov.br/cgu/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/transparencia-publica/brasil-transparente/arquivos/manual_lai_estadosmunicipios.pdf)
- Cristóvam, J. S., & Catarino, J. R. (2015). A constitucionalização do Direito Administrativo e a juridicidade administrativa: um estudo sobre o caso brasileiro e português. *Revista Jurídica Portucalense*, 2(17), 77-108. <https://revistas.rcaap.pt/juridica/article/view/6531>
- Cunha, A. M. Ferreira, A. C., & Fernandes, M. J. (2015). Impacto da informação contabilística na reeleição dos autarcas portugueses. *Contabilidade & Gestão*, 17, 41-89. [https://www.researchgate.net/publication/323705133\\_Impacto\\_da\\_Informacao\\_Financeira\\_a\\_de\\_Fatores\\_Socioeconomicos\\_Demograficos\\_e\\_Policos\\_na\\_Reeleicao\\_dos\\_Autarcas\\_uma\\_Revisao\\_da\\_Literatura](https://www.researchgate.net/publication/323705133_Impacto_da_Informacao_Financeira_a_de_Fatores_Socioeconomicos_Demograficos_e_Policos_na_Reeleicao_dos_Autarcas_uma_Revisao_da_Literatura)
- Dani, A. C., Magro, C. B., & Zonatto, V. C. (2018). Efeito da qualidade da governança pública sobre o sentimento de confiança da população nas instituições governamentais: Uma análise para países latino-americanos. *Administração Pública e Gestão Social*, 10(4), 228-238. <http://dx.doi.org/10.21118/apgs.v10i4.1794>
- Decreto-Lei n.º 4/2015. (2015). Diário da República: I série, n.º 4. [http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei\\_mostra\\_articulado.php?nid=2248&tabela=leis](http://www.pgdlisboa.pt/leis/lei_mostra_articulado.php?nid=2248&tabela=leis)

- Dias, G. P. (2020). Determinants of e-government implementation at the local level: an empirical model. *Online Information Review*, 44(7), 1307-1326. <https://doi.org/10.1108/OIR-04-2020-0148>
- Dornellas, E. D., Silveira, G. B., Pinto, R. M., & Muniz, S. T. (2016). O Estado. In A. G. Oliveira, B. J. Pisa, & S. M. Augustinho (Eds.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba, PR: Editora da UTFPR.
- Duarte, A. L., Boente, R. M., Marinho, R. B., & Zouain, D. (2018). Produção acadêmica sobre accountability: categorizações na área de Administração Pública. *Revista Contabilidade, Gestão e Governança*, 21(3), 459-475. <https://www.revistacgg.org/contabil/article/view/1687>
- Índice de Transparência Municipal [ITM]. (2017). <https://transparencia.pt/itm/>
- Kissler, L., & Heidemann, F. G. (2006). Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade?. *Revista de Administração Pública*, 40(3), 479-499. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122006000300008>
- Lavalle, A. G., & Vera, E. I. (2011). A trama da crítica democrática: da participação à representação e à *accountability*. *Lua Nova*, 84, 95-139. <https://doi.org/10.1590/S0102-64452011000300005>
- Lei n.º 65/1993, da Assembleia da República. Regula o acesso aos documentos da Administração. (1993). Diário da República n.º 200, Série I-A, p. 4524-4527. <https://dre.pt/pesquisa/-/search/632408/details/maximized>
- Lei n.º 46/2007, da Assembleia da República. (2007). Diário da República n.º 163, Série I. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/46-2007-640919>
- Lei n.º 51/2018, da Assembleia da República. (2018). Diária da República n.º 157, Série I. <https://dre.pt/dre/detalhe/lei/51-2018-116068878>
- Martínez, M. P., Moraes, N. R., Bednaski, A. V., & Porto Júnior, F. G. (2017). Evolução do controle social na Europa e Portugal. In N. R. Moraes, G. Porto Júnior, A. C. Campos, & A. R. Lima (Eds.). *Convergências entre os campos da comunicação, democracia e gestão social* (Vol. 1, pp. 125-144). Porto Alegre, RS: Fi. [https://3c290742-53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206\\_e345f68f14044b4b941e361d2300876f.pdf](https://3c290742-53df-4d6f-b12f-6b135a606bc7.filesusr.com/ugd/48d206_e345f68f14044b4b941e361d2300876f.pdf)
- Miguel, L. F. (2005). Impasses da *accountability*: dilemas e alternativas da representação política. *Revista Sociologia Política*, 25, 25-38. <https://doi.org/10.1590/S0104-44782005000200004>
- Neto, J. A., Guedes, D. R., Nascimento, D. A., & Sousa, H. P. (2019). Governança pública no contexto de implementação das políticas públicas. *Razón y Palabra*, 23(104). <http://servidor.ifpi.edu.br/noticias/1363Textodelartculo513311020191216.pdf>
- Noja, G. G., Cristea, M., Sirghi, N., Hategan, C. D., & D'Anselmi, P. (2019). Promoting good public governance and environmental support for sustainable economic development. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 16(24), 1-21. <https://doi.org/10.3390/ijerph16244940>
- O'Donnell, G. (1998). Accountability horizontal e poliarquias. *Lua Nova*, 44, 27-54. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451998000200003>
- Oliveira, A. G., & Pisa, B. J. (2015). Igovp: Índice de Avaliação da Governança Pública - Instrumento de planejamento do Estado e de controle social pelo cidadão. *Revista de Administração Pública*, 4(5), 1263-1290. <https://doi.org/10.1590/0034-7612136179>
- Olsen, J. P. (2018). *Accountability democrática, ordem política e mudança: explorando processos de accountability em uma era de transformação europeia*. Brasília, DF: Enap.
- Paludo, A. C., Putz, R. B., & Farah Junior, M. F. (2016). Governança corporativa. In Oliveira, A. G., Pisa, B. J., & Augustinho, S. M. (Eds.). *Gestão e governança pública: aspectos essenciais*. Curitiba, PR: Editora da UTFPR.

- Parkinson, J. (2015). Democracy. In G. Mazzoleni, K. G. Barnhurst, K. Ikeda, R. C. M. Maia, & H. Wessler (Eds.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. Hoboken, N. J., EUA: Wiley-Blackwell.
- Rêgo, H. O., & Freire, I. M. (2018). Accountability: novo conceito para a ciência da informação?. *Ciência e Informação*, 5(1), 29-40. <https://doi.org/10.28998/cirev.2018v5n1c>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 95/1999*. (1999). Diário da República n.º 198, Série I-B. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/95-1999-428857>
- Resolução do Conselho de Ministros n.º 22/2001*. Diário da República n.º 49, Série I-B. <https://dre.pt/dre/detalhe/resolucao-conselho-ministros/22-2001-384669>
- Rodríguez, J. C., Hernández, A. M. L., & Gómez, J. L. Z. (2019). The impact of explanatory factors on a bidimensional model of transparency in Spanish local government. *Government Information Quarterly*, 36(1), 154-165. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.10.010>
- Rose, J; Flak, L. S. & Saebo, O. (2018). Stakeholder theory for the E-government context: Framing a value-oriented normative core. *Government Information Quarterly*, 35(3), 362-374. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2018.06.005>
- Ronconi, L. (2011). Governança pública: um desafio à democracia. *Emancipação*, 11(1), 21-34. <http://doi.org/10.5212/Emancipacao.v.11i1.0002>
- Sá, F., Rocha, A. & Cota, M.P. (2016). From the quality of traditional services to the quality of local e-Government online services: a literature review. *Government Information Quarterly*. 33(1), 149-160. <https://doi.org/10.1016/j.giq.2015.07.004>
- Sangki, J. (2017). Vision of future e-government via new e-government maturity model: Based on Korea's e-government practices. *Telecommunications Policy*, 42(10), 860-871. <https://doi.org/10.1016/j.telpol.2017.12.002>
- Santos, M. H. (2001). Que democracia? Uma visão conceitual desde a perspectiva dos países em desenvolvimento. *Revista DADOS - Revista de Ciências Sociais*, 44(4), 729-771. <https://doi.org/10.1590/S0011-52582001000400003>
- Secchi, L. (2009). Modelos organizacionais e reformas da Administração Pública. *Revista de Administração Pública*, 43(2), 347-369. <https://doi.org/10.1590/S0034-76122009000200004>
- Shane. P. M. (2007). Digital government and democracy legitimacy. In A. V. Anttiroiko (Ed.). *Encyclopedia of digital government* (Cap. 51, pp. 336-341). EUA: IGI Global.
- Trenz, H. J. (2015). Public Sphere. In G. Mazzoleni, K. G. Barnhurst, K. Ikeda, R. C. M. Maia, & H. Wessler (Eds.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc212>
- Valbruzzi, M. (2015). Transparency. In Mazzoleni, G., Barnhurst, K. G., Ikeda, K., Maia, R. C. M., & Wessler, H. (Eds.). *The International Encyclopedia of Political Communication*. Hoboken, N. J., EUA: Wiley-Blackwell. <https://doi.org/10.1002/9781118541555.wbiepc237>
- Warf, B. e-Government. In B. Warf (Ed.). *The Sage Encyclopedia of the Internet*. Newbury Park, Califórnia, EUA: Sage Publications.



## Principles of the Administrative Procedure Code and their Contributions for Accountability: the Portuguese Case

### ABSTRACT

**Objective:** the objective of this study is to analyse the contributions that the general principles established in the Portuguese Code of Administrative Procedure (Decree-Law no. 4/2015, January 7) have brought to the exercise of accountability.

**Method:** a research was conducted using the qualitative method through bibliographic and documental research.

**Originality/Relevance:** the approval of the current Code of Administrative Procedure (Decree-Law no. 4/2015, January 7) brought important innovations in relation to the previous text, especially in its general principles of administrative activity. Among the changes, there is express mention to the need for efficiency of the Public Administration, the commitment of this before the accountability of its acts and the guarantee of popular participation. Indeed, the study analyzed whether the inclusion of such principles strengthens the realization of the Democratic State of Law, providing a favorable environment for the demands of accountability, as is the intention of the diploma

**Results:** the analysis carried out shows that the current Code of Administrative Procedure acts in close proximity to constitutional values and the dimensions involving the concept of accountability, being in thesis an instrument to guarantee democratic legitimation.


**Theoretical/methodological contributions:** the research contributes to the discussion of the theme in Public Administration and to broaden the discussion in the literature, and namely in the Portuguese legal system, whether the principles of the CPA contribute to the exercise of accountability, of public entities, in face of the new challenges proposed by the growing complexity of modern societies and the new visions of Public Administration.

**Keywords:** Public Administration, Accountability, Democratic State of Law, Social control, Transparency.

---

Débora Reis Leal de Lima 

Instituto Politécnico de Bragança, Portugal  
deborareisdlima@gmail.com

Willian Batista de Oliveira 

Instituto Politécnico de Bragança, Portugal  
willianboliveira@gmail.com

Sónia P. Nogueira 

Instituto Politécnico de Bragança, Portugal  
Centro de Investigação em Ciência Política,  
Portugal  
sonia@ipb.pt

---

Received: May 11, 2021

Revised: June 11, 2021

Accepted: October 14, 2021

Published: December 30, 2021

