

**O SISTEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO DE ACCOUNTABILITY HORIZONTAL
COMO CAMINHO PARA TRADUZIR A ACCOUNTABILITY PARA O PORTUGUÊS**

CLAUDIO AUGUSTO FERREIRA DI MARCO
UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO (USP)

ELIANA TADEU TERCI
ESCOLA SUPERIOR DE AGRICULTURA LUIZ DE QUEIROZ - ESALQ/USP

O SISTEMA INSTITUCIONAL BRASILEIRO DE *ACCOUNTABILITY* HORIZONTAL COMO CAMINHO PARA TRADUZIR A *ACCOUNTABILITY* PARA O PORTUGUÊS.

1. INTRODUÇÃO

A ideia *accountability* já se faz presente no séc. XVIII na Inglaterra quando era empregada com um sentido de responsabilidade nas relações entre acionista e empreendedor (PINHO; SACRAMENTO, 2009). Com a evolução do capitalismo o conceito segundo “a literatura sobre o tema da *accountability* desenvolve-se, fundamentalmente, em torno da perspectiva da teoria do *principal-agent*” (FILGUEIRA, 2018, p. 356), especialmente quanto às formas de controle que os principais têm em relação aos atos e decisões de seus agentes. Essa representação principal-agente logo se torna mais abrangente, passando a abordar também a relação entre o cidadão e o Estado. Tal ampliação de sentido fez com que a *accountability* fosse encarada por muitos como um elemento essencial e necessário para a ampliação da democracia.

No Brasil, apesar do tema da *accountability* despontar apenas nos anos 1990 com os trabalhos de Anna Maria Campos (1990), já havia uma interessante estrutura institucional baseada no sistema de *check and balances* em que os três poderes republicanos (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) se fiscalizam mutuamente, cumprindo com funções de *accountability* baseada em sua dimensão horizontal, conforme a definição de Guilherme O'Donnell (1998). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988, tal mecanismo de fiscalização se intensifica e, a partir de 2009, devido a alterações legislativas, especialmente, a Lei de Transparência (Lei Federal Complementar nº 131/2009) e de Acesso à Informação (Lei Federal nº 12.527/2011), aumentam-se as possibilidades da efetivação dessa dimensão da *accountability*.

Considerando que a *accountability*, em geral, constitui ferramenta importante para melhora da Administração Pública, é nítido que ainda faltar muito para a efetivação da *accountability* por meio do controle social do cidadão sobre a gestão pública, pois, conforme destacaram Pinho e Sacramento (2009): “o autoritarismo tem mostrado uma enorme capacidade de se redesenhar, se redefinir diante das mudanças institucionais e culturais a favor do aumento de *accountability*” (p. 1364). Desta forma, será que não há outros modos de se avançar nessa busca pela efetivação da *accountability*?

Este ensaio trabalha com uma dúvida teórica fundada na potencial utilização de uma bem estruturada ordem institucional nacional de *accountability* horizontal como um excelente atalho para a realização do tão desejado controle social da população que fortalece e efetiva a *accountability*. Tal pensamento se torna ainda mais desafiador pelo fato de que essa estrutura institucionalizada foi criada, em grande parte, anteriormente às discussões de Campos (1990) sobre se é ou não possível traduzir a *accountability* para o português. Contudo, talvez a tradução já estivesse se realizando pelo o sistema de fiscalização da Administração Municipal pelas câmaras de vereadores e tribunais de contas (e, mais recentemente, pelas controladorias municipais), conforme se discorre a seguir.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

A idéia da *accountability* surgiu na Inglaterra, sendo que para alguns autores ela já está presente desde a Magna Carta de 1215, em que era encarada como uma forma do povo controlar as despesas do soberano (DEPRÁ; LEAL, 2017), bem como quanto a questões

gerais de taxação, funcionando como uma forma de somente autorizar aumentos de impostos com anuência do “povo” (JOHNSON, 2015). Contudo, para outros autores, é somente a partir do século XVIII que o termo se dissemina como modelo para um sistema de gestão em que se supõe uma responsabilidade entre o administrador da empresa e seus acionistas, ou seja, ligado ao setor privado.

Inclusive, passa a ser bastante utilizada dentro de uma perspectiva ligada à gestão pública, tendo a *accountability*, como algo que “encerra a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1348).

Ainda são relevantes sobre esse tema as ideias trabalhadas por Frederich Mosher (1968), que estabeleceram forte correlação entre *accountability* e responsabilidade objetiva, bem como as por Adam Przeworski (1998), que traz a perspectiva da teoria do *principal-agent* ao considerar a *accountability* relacionada à administração pública, idéia que é repetida por outros autores, como, por exemplo, Gomes (2015) que também identifica a distinção principal-agente na esfera da Administração Pública, haja vista, “que a relação estabelecida entre eleitores e políticos é uma relação do tipo “agente-principal”, onde os “agentes” detêm informações e conhecimentos necessários à consecução das atividades sob sua responsabilidade; informações que os eleitores (“*principals*”) não possuem” (GOMES, 2015, p. 897).

Contudo, o interesse sobre o tema da *accountability* tomou força e vigor com os movimentos pela reforma na administração pública das décadas de 1980 e 1990, já que fizeram como que a ideia de *accountability* ganhasse importância tanto no Brasil como no resto do mundo. Zuccolotto, Teixeira e Riccio (2015) resumem muito bem a situação acima apresentada quando pontuam que em todos os modelos propostos de reforma, a necessidade de aumentar a *accountability* democrática foi vista como objetivo central, o que evidencia que apesar do tema *accountability* haver entrado em discussão no Brasil após o artigo de Campos (1990), ele se tornou realmente importante após o movimento reformista da administração pública proposto pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, após 1995 (BRESSER-PEREIRA, 1998). Desta forma, após esse período das reformas, surgem no Brasil diversos trabalhos e estudos sobre o tema, sendo que, conforme Medeiros, Crantschaninov e Silva (2013), “a maior parte utiliza a divisão clássica sugerida por O’Donnell” (p. 770).

Assim, vista essa importância do trabalho de Guilherme O’Donnell (1998), esse ensaio o utiliza como sua principal base, em especial pelo fato dele trabalhar com uma especial definição de *accountability* diferenciando-a em duas dimensões: vertical e horizontal, segundo o lugar ocupado pelo agente que participa do processo.

Desta forma, considerando o agente, O’Donnell (1998) define a *accountability* vertical como representada pelas “ações realizadas, individualmente ou por algum tipo de ação organizada e/ou coletiva, com referência àqueles que ocupam posições em instituições do Estado, eleitos ou não” (p. 28), ou seja, quando se tratar de relação entre cidadão e agente político/servidor público temos o aspecto vertical da *accountability*. Apesar de O’Donnell ver esse tipo de *accountability* com um forte aspecto eleitoral, pois acreditava que sua realização se dava quando o eleitor premiava ou punia um mandatário, votando ou não nele em eleições livres e justas (O’DONNELL, 1998), é possível ampliar esse entendimento para aspectos não eleitorais, baseados em formas diversas de controle social não eleitoral, que permitem que o cidadão exerça a fiscalização e a responsabilização do gestor público.

A *accountability* horizontal, por sua vez, é definida como:

[...] a existência de agências estatais que têm o direito e o poder legal e que estão dispostas e capacitadas para realizar ações, que vão desde a supervisão de rotina a sanções legais ou até o *impeachment* contra ações ou omissões de outros agentes ou

agências do Estado que possam ser qualificadas como delituosas (O'DONNELL, 1998, p. 40).

Portanto, pensando sobre essas definições, é nítida a vinculação da *accountability* ao sistema de *check and balances* em que os três poderes republicanos (Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário) se fiscalizam mutuamente, conforme bem pontua Filgueiras (2018). Assim, a *accountability* horizontal é uma dimensão ligada à ideia de criação de instituições estatais baseadas na atuação para o controle e vigilância de atos públicos ou a eles relacionados, assegurando a legalidade e a legitimidade da ação de governo e de seus agentes (FILGUEIRAS, 2018).

Em suma, segundo O'Donnell (1998), sempre que há uma atuação da sociedade para fiscalizar e controlar os agentes públicos, exercendo pressão eleitoral ou não, sucede a *accountability* vertical; em contrapartida, quando o próprio Estado se fiscaliza e se controla, por meio de algum órgão ou mesmo entre a ação de Poderes Republicanos diferentes, sucede a *accountability* horizontal.

Entretanto, como destaca o próprio O'Donnell (2004), a mera existência da separação de poderes não implica na realização da *accountability* horizontal na prática, já que ela exige que os órgãos estatais de controle exerçam realmente funções que evitem o abuso de poder de um Poder Republicano sobre outro. Melhor explicando essa ideia, a atuação de órgãos para a *accountability* horizontal exige:

[...] uma característica comum: são empreendidos por uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou punir ações (ou possíveis inações) de outra instituição ou agente estatal que se presume serem ilegais, tanto sob as suposições de transgressão como corrupção conceito de AH [*accountability* horizontal] delimitando um tipo específico de interação entre instituições do Estado, mais estreito que o conjunto de controles e trocas entre eles. Em todos os casos de AH, uma determinada instituição estatal, diretamente ou através da mobilização de outra (muitas vezes um tribunal), é dirigida a outra instituição estatal, invocando regras legais, referentes a ações (ou inações) presumivelmente ilegais por ela¹ (O'DONNELL, 2004, p. 12-13).

Nesse sentido, o Brasil é bem instrumentalizado para a realização da *accountability* horizontal graças ao seu ordenamento jurídico, que conta com uma série de instituições estatais de fiscalização, aptas a controlar e instruir judicialmente ações contra gestores públicos e políticos em casos de corrupção ou de atos lesivos aos interesses públicos. Segundo Silva (2017), todas as constituições do Brasil trouxeram em seu corpo a ideia de separação de poderes (basicamente: Poder Executivo, Poder Legislativo e Poder Judiciário). Logo, é algo de nossa cultura jurídica o sistema de *check and balances* com os três poderes republicanos exercendo controle mútuo entre si. Além disso, em relação à *accountability* vertical, também há largo aspecto de possibilidades, pois a Constituição Federal de 1988 assegura aos cidadãos comuns o direito de fazer tudo que a lei não proíba, estando tal poder embasado no Princípio da Legalidade, que diz que o Estado e seus representantes apenas podem fazer o que a lei autoriza (DI PIETRO, 2012).

Para melhor focar a discussão sobre essa estrutura institucional de *accountability* horizontal é melhor se utilizar como caso exemplar os municípios, pois neles, há a possibilidade de controle dúplice, tanto interno pela própria Administração, via uma controladoria municipal, por exemplo, bem como externo, exercido pela câmara de vereadores, com a ajuda do tribunal de contas.

Quanto ao terceiro Poder Republicano, o Poder Judiciário, é inquestionável sua importância e existência, ainda mais tendo em mente o preceito constitucional de que nenhuma lesão ou ameaça a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário, conforme o artigo 5º, XXXV, da Constituição Federal de 1988 (DI PIETRO, 2012). Contudo,

neste ensaio, foca-se apenas nos controles via Poder Legislativo e Executivo, os quais existem e tem sede cada um dos municípios do Brasil.

Este sistema municipal de controle, que é a realização *accountability* horizontal, tem na câmara de vereadores a representação do Poder Legislativo, a qual tem entre suas funções essenciais, a fiscalização, pois o texto constitucional “declara que a fiscalização financeira e orçamentária do Município será exercida pela Câmara Municipal, mediante controle externo, com auxílio do Tribunal de Contas do Estado ou do Conselho ou Tribunal de Contas do Município, onde houver” (SILVA, 2017, p. 655-656). Logo, é um órgão eminentemente realização de funções ligadas à *accountability*. Inclusive, essa atividade de fiscalizar a Administração municipal é exercida por várias maneiras e atuações, sendo uma atividade que se efetiva por:

[...] vários mecanismos, tais como pedido de informação ao Prefeito, convocação de auxiliares diretos deste, investigação mediante comissão especial de inquérito, tomada e julgamento de contas do Prefeito, observando-se que só por voto de dois terços de membros pode ela rejeitar o parecer prévio do Tribunal de Contas competente (SILVA, 2017, p. 656).

Ainda, chama à atenção nesse sistema de controle externo a figura do tribunal de contas, que é realmente “uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou punir ações (ou possíveis inações) de outra instituição ou agente estatal que se presume serem ilegais” (O’DONNELL, 2004, p. 12), pois como vê acima, a própria câmara de vereadores, do qual ele é órgão auxiliar, só pode derrubar seu parecer, pelo voto de dois terços de seus membros, determinando o tamanho do poder que tais deliberações dos tribunais possuem.

Mais recentemente, começou-se a se agragar a este sistema institucionalizado de fiscalização e controle, um novo ator, o qual vem com a função expressa de efetuar um controle interno pela feito pela própria Administração municipal. Isso se deu pois, após a criação da Controladoria Geral da União em 2003, muitos municípios começam a adaptar a estrutura desse órgão para suas realidades, gerando, desta forma, esse novo ator institucional, capaz atuar de forma rápida e relevante para a realização da *accountability* horizontal dentro do município.

3. DISCUSSÃO

É possível se observar nos municípios uma participação do cidadão qualitativamente muito aquém do esperado, despolitizada e formal, que inviabiliza o exercício de um controle social da gestão, denotando um modelo frágil de democracia, chamada de delegativa, oriunda da compreensão de O’Donnell (1991), em que há uma relação tutor-tutelado entre cidadão e Estado, sendo que aquele dá uma outorga de plenos poderes a este, gerando no gestor público a percepção de que a obrigatoriedade de prestar contas de seus atos é “um impedimento desnecessário à plena autoridade que [...] recebeu a delegação de exercer” (O’DONNELL, 1991, p. 31).

Em contrapartida à essa realidade, a existência da especial estrutura institucionalizada que permite a realização eficiente da atividade de *accountability* horizontal, pode servir como uma forma de atalho para melhorar essa participação cidadã pouco ativa. A fim de melhor destacar as ideias aqui propostas usam-se alguns dados secundários, obtidos pela pesquisa de Ferreira Di Marco (2019), a qual analisou os órgãos de fiscalização e controle, tanto externos (Poder Legislativo), como internos (Controladorias e afins), tendo como amostra os 42 municípios sedes das Regiões de Governo do estado de São Paulo, além da capital³⁴.

Conforme dito anteriormente, Filgueiras (2018) identificou uma estrutura interessante de órgãos preparados para atuarem na realização da *accountability* horizontal por meio do sistema de *check and balances* dos três poderes republicanos. Tal sistema repete-se, ainda que de forma mais modesta, nos municípios, já que neles apenas há um Poder Executivo e um Poder Legislativo próprios. Nesse sentido, pensa-se no Poder Executivo municipal como a Administração em si e no Poder Legislativo, representado pela câmara de vereadores, como a estrutura de controle externo dessa Administração, visto ter dentre suas atribuições exercer a fiscalização das contas do Poder Executivo (Administração) dos municípios, nos termos do artigo 31 da Constituição Federal de 1988.

Ou seja, a câmara de vereadores, o Poder Legislativo municipal, é o órgão fiscalizador por excelência dos atos dos agentes públicos e servidores municipais. Além disso, o fato dos membros das câmaras de vereadores serem cargos eletivos permite que a cidadania possa atuar para a *accountability* em sua forma eleitoral, conforme Przeworski (1998), o que torna a existência e o funcionamento desse órgão (Poder) uma efetiva atuação democrática de controle da Administração municipal.

Ainda que se possa relativizar a potencialidade dessa forma de controle exercido pelas câmaras de vereadores considerando-se a tradição corporativista da classe política, é evidente que tais órgãos desempenham a contento sua atividade, todos os municípios da amostra possuem órgãos legislativos atuantes e que produzem normas de direcionamento de recursos e atos para a Administração, como Planos Diretores e leis orçamentárias (Plano Plurianual – PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDA e Lei Orçamentária Anual – LOA), que são as bases para se analisar se há correção na atuação no Poder Executivo no cumprimento de suas tarefas e funções, minimamente esperadas. Ainda, é salutar que o sistema republicano nacional possua esse tipo de estrutura de controle externo dos municípios fixada no Poder Legislativo Municipal, já que, conforme visto pela observação dos atos desses órgãos nas cidades da amostra, há evidência claras de sua atuação como fiscais da Administração, ainda que apenas referendando os pareceres das contas elaborados pelos tribunais de contas.

Contudo, o sistema instituído de controle externo da Administração municipal, apesar de ter na câmara de vereadores seu ator mais evidente, tem, na verdade, como órgão mais importante os tribunais de contas dos estados, cuja atuação foi determinada para ser de órgão auxiliar de fiscalização e controle do Poder legislativo, segundo o parágrafo 1º do artigo 31 da Constituição de 1988. Desta forma, os tribunais de contas atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios, emitindo pareceres sobre as contas prestadas anualmente pelas prefeituras⁷. Logo, sua atuação complementa um sistema de controle bem definido e funcional, exigindo que todos os municípios tenham suas contas avaliadas anualmente, o que obriga as gestões públicas providenciarem a escrituração nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000).

A importância desse órgão de fiscalização fica bem clara pelos dados da observação dos processos de análises de contas do ano de 2016, que se encontra no trabalho de Ferreira Di Marco (2019), pois percebe-se que a atuação do órgão na análise da prestação de contas dos municípios ocorre realmente, já que quase um quarto dos municípios da mostra da pesquisa informa receberam pareceres desfavoráveis ou favoráveis com recomendações para os próximos anos, demonstrando que o Tribunal de Contas é um órgão que gera melhoria para a gestão, na medida em que identifica os seus erros e oferece recomendações para a solução das falhas.

Infelizmente, apesar da importante atuação do tribunal de contas, esta não é imune a críticas, pois padece de algumas limitações, em especial, a falta de celeridade para a finalização de suas atividades, pois conforme se constatou, em novembro de 2018, ainda

havia 34,88% das cidades da amostra que estavam com seu processo de julgamento da prestação de conta de 2016 em aberto, ou seja, não possuíam ainda um parecer final. Tal fato denota uma excessiva demora para a finalização desse procedimento, o que é prejudicial para a uma correta e eficaz realização da *accountability* horizontal⁸ (FERREIRA DI MARCO, 2019).

Além desses órgãos externos de controle previsto na estrutura institucionalizada para a *accountability* horizontal, o artigo 31 da Constituição Federal de 1988 ainda possibilita outras formas de controle da Administração municipal, já que permite que esta faça seu próprio controle interno. Assim, vários municípios criaram controladorias e ouvidorias, que a exemplo da Controladoria-Geral da União (CGU) têm a intenção de “realizar atividades relacionadas à defesa do patrimônio público e ao incremento da transparência da gestão, por meio de ações de auditoria pública, correição, prevenção e combate à corrupção e ouvidoria” (CGU, 2018). Na amostra pesquisada por Ferreira Di Marco (2019), quase 20% das cidades pesquisadas já possuem esses órgãos de fiscalização interna⁹, ou seja, adotam esse novo procedimento de controle baseado na *accountability* horizontal, ainda há 13 municípios¹⁰ da mostra que, apesar de não terem órgão de controle interno específico, possuem um sistema de ouvidoria preparado para receber denúncias sobre atos de corrupção ou atos lesivos ao patrimônio público, o que auxilia num processo de controle interno, caso seja o desejo do gestor público.

Fica evidente que há um esforço na criação de um órgão interno para fiscalizar e controlar a própria Administração, sendo, pois, um avanço interessante, que possibilita um caminho para a efetivação de uma gestão *accountable*. De qualquer forma, vale registrar a importância da presença de órgãos de fiscalização interna, especialmente as controladoria/ouvidorias (com função fiscalizatória bem determinada e clara), pois, elas fortalecem os esforços de *accountability*, demonstrando que os municípios, em razão das determinações legais existentes, possuem um sistema estruturado de órgãos capazes de atuar para realização da *accountability* horizontal, conforme prevê Filgueiras (2018).

Contudo, apresentados esses números e dados exemplificativos, é preciso discorrer como tudo isso se enquadra no que aqui que ser demonstrado. Como essas estruturas podem permitir que *accountability* seja algo que exista realmente na gestão pública?

Considerar a existência de instituições como um avanço para os esforços de se traduzir a *accountability* para o português não é nada novo, pois Pinho e Sacramento (2009) já constataram esse fato. Porém, viam com certo pessimismo, pois destacavam que as forças e culturas conservadoras tinham grande capacidade de adequação e transformação às novas realidades, ou seja, não acreditavam que bastava apenas possuir diversos órgãos instituídos para se enfrentar a cultura patrimonialista e clientelista vigente no país por tantos séculos. E de fato, os autores estavam certos.

Porém, o passar dos anos tornou as instituições mais fortes, capazes de aguentar com relativa tranquilidade e estabilidade, várias crises e recuos democráticos até. Além disso, a sociedade passou a se interessar um pouco mais pelas questões relacionadas ao uso de bens e valores públicos, havendo, inclusive, a criação de diversas entidades focadas em atuação para o controle social da gestão. Nesse sentido tais entidades fortalecem-se com as inovações na publicização de dados e informações públicas criadas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) e seguintes, que tornaram obrigatório a publicação dessas informações por meio dos portais de transparência e acesso à informações, facilitando ao cidadão a busca dos que a gestão está fazendo.

Mesmo havendo uma participação social aquém do que se considera adequado para haver um efetivo controle social da Administração Pública, a existência desses órgãos de *accountability* horizontal acima explanados, permite que até qualquer cidadão possa, através de denúncias e acompanhamento dos procedimentos fiscalizatórios dessas instituições,

exercer pressão para que os resultados sejam cada vez mais eficientes, bem como mais publicizados através dos portais de transparência. Além disso, com base no trabalho e achados desses órgãos, esses cidadãos podem atuar por denúncias junto ao Ministério Público, ou até mesmo diretamente no Poder Judiciário, por meio do instrumento da ação popular, que “permite ao cidadão recorrer à Justiça na defesa da coletividade para prevenir ou reformar atos lesivos que forem cometidos por agentes públicos ou a eles equiparados por lei ou delegação” (CNJ, 2015). Ainda, as iniciativas cidadãs, com base no acompanhamento do trabalho dos órgãos instituídos para a realização da de *accountability* horizontal, podem ser fortalecidas caso sejam feitas por entidades civis de controle social, como, por exemplo, os Observatórios Sociais.

Logo, a existência de um sistema de controle interno e externo por órgãos institucionalizados de *accountability* horizontal é medida capaz de gerar uma maior fiscalização e controle social, já que têm o condão de facilitar o trabalho de participação cidadã nos municípios, o que demonstra sua capacidade de serem atalhos úteis e robustos para a efetivação da *accountability* nesses entes federativos. Assim, a tradução para o português da *accountability*, de fato, já vem ocorrendo pelo o sistema de fiscalização da Administração Municipal pelas câmaras de vereadores e tribunais de contas (e, mais recentemente, pelas controladorias municipais), permitindo que os desejos e ponderações de Pinho e Sacramento (2009) possam receber mais certa dose de otimismo.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A discussão sobre se a *accountability* é algo que existe realmente na gestão pública brasileira é antiga e, ainda não tem uma resposta definitiva, principalmente, pelo fato que essa efetivação exige como um de seus requisitos a realização do controle social através da participação do cidadão. Contudo, caso seja separada em dimensões, conforme conceitua O’Donnell (1998), é possível perceber que a dimensão horizontal é, há muito tempo, realizada no Brasil, inclusive possuindo uma vasta rede de órgãos institucionalizados para esta finalidade, especialmente nos municípios.

Assim, esse ensaio buscou apresentar um panorama da estrutura institucional de realização da *accountability* horizontal na gestão pública municipal, para apresentar uma dúvida teórica fundada se o uso potencial dessa bem estruturada ordem institucional nacional de *accountability* horizontal é capaz de funcionar como um atalho para a realização do tão desejado controle social da população que fortaleça e efetive a *accountability*.

Tal pensamento é possível, pois é fato que no Brasil há um sistema bem estruturado em relação à *accountability* horizontal, pois todos os municípios realizam a dimensão horizontal por meio do sistema de *check and balances* dos três poderes republicanos, já que contam com uma câmara de vereadores, que primordialmente exerce a fiscalização da Administração dos municípios. Conjuntamente com esse sistema de equilíbrio de poderes, também vigora a obrigação legal do envio das informações sobre a escrituração, de acordo com a Lei Federal nº 4.320/64 e, atualmente, também nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar Federal nº 101/2000) aos tribunais de contas, os quais atuam na fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial dos municípios.

Desta forma, percebe-se que, mesmo com as peculiaridades de cada município quanto aos seus órgãos de fiscalização, especialmente no tocante aos avanços na criação de órgãos internos para aumentar a *accountability* envolvida nos atos dos gestores, o sistema institucionalizado podem funcionar como um atalho para população alcançar a realização da *accountability*, ainda que por meio apenas de acompanhamento e pressão nos processo fiscalizatórios dos órgãos estatais.

É claro, que posta à dúvida teórica aqui explanada, seria bem vindos novos estudos capazes de medir o quanto é realmente cumprido das determinações dos tribunais de contas, especialmente quanto a suas recomendações, que muitas vezes são mais sugestivas do que ordenativas. Também, é preciso avaliar quanto o corporativismo da classe política diminui o poder fiscalizatório dos vereadores nos municípios. Outra possibilidade interessante é aprofundar a pesquisa quanto às controladorias municipais, para se saber quantas realmente são órgãos dotados de relevante poder de fiscalização e quantas apenas são avalizadoras de atos dos gestores públicos que indicaram via nomeações os chefes desses novos órgãos de *accountability* horizontal. Todos esses novos estudos serviriam como base teórica para se determinar o quanto seria possível realmente da participação social ocorrer por meio dessa estrutura institucionalizada.

Contudo, a existência de um sistema institucionalizado há muito tempo que permita atuação de órgãos capazes de ser “uma instituição estatal com o propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar e/ou punir ações (ou possíveis inações) de outra instituição ou agente estatal que se presume serem ilegais” (O’DONNELL, 2004, p.12), já demonstra uma evidência útil e positiva de uma vontade de haver a realização efetiva da *accountability* na gestão pública.

REFERENCIAS

BATAGLIA, M.B; FARRANHA, A.C. Controle social e acesso à informação: o papel da transparência passiva no enfrentamento à corrupção. **Interfaces Científicas – Direito**. Aracaju, V.6, N.3, jun. 2018, p. 27 – 42.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 02 jan.2018.

_____. **Lei Federal Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000**. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/LCP/Lcp101.htm. Acessado em: 02 jan. 2018.

_____. **Lei Federal Complementar nº 131, de 27 de maio de 2009**. Acrescenta dispositivos à Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências, a fim de determinar a disponibilização, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm. Acesso em: 02 jan. 2018.

_____. **Lei Federal nº 4.320/64, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L4320.htm. Acesso em: 15 mar. 2019.

_____. **Lei Federal nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a

Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/112527.htm. Acesso em: 02 jan. 2018.

BRESSER-PEREIRA, L. C. (1998). Da administração pública burocrática à gerencial. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006. p. 237-270.

CAMPOS, A. M.. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, fev./abr. 1990.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA - CNJ. **CNJ Serviço: Entenda a diferença entre Ação Popular e Ação Civil Pública**. Publicado em 21/12/2015.

CONTROLADORIA - GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia prático da cidadania: falando com a administração pública**. Brasília, ago. 2017. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/ouvidoria/colecao-ogu>. Acesso em: 05dez. 2017.

DEPRÁ, V.O.B.; LEAL, M.C.H.. Fiscalização do orçamento público: *accountability* e controle social da atividade financeira do Estado. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 12, n. 3, p. 216-241, dez. 2017.

DI PIETRO, M. S. Z.. **Direito Administrativo**. 25ª Ed. Editora Atlas, São Paulo, 2012.

FERREIRA DI MARCO, C. A. **Os portais de acesso à informação como meio de atender à Lei da Transparência e promover a *accountability* nos municípios**. Dissertação (Mestrado). USP - Escola Superior de Agricultura “Luiz de Queiroz”, orientadora: Profa. Dra. Eliana T. Terzi. Piracicaba, 2019, 181 p.

FILGUEIRAS, F. Burocracias do controle, controle da burocracia e *accountability* no Brasil. *In Burocracia e políticas públicas no Brasil: interseções analíticas*. Organizadores: Roberto Pires, Gabriela Lotta, Vanessa Elias de Oliveira. – Brasília: Ipea: Enap, 2018, p. 355-381.

GOMES, E. G. M.. Conselhos gestores de políticas públicas: aspectos teóricos sobre o potencial de controle social democrático e eficiente. **Cad. EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 4, p. 894-909, dez. 2015. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512015000400013&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 31 jan. 2018.

JOHNSON, V.. *The Ancient Magna Carta and the Modern Rule of Law: 1215 to 2015*. In: **St. Mary's Law Journal**, v. 47:1, 2015, p. 1-62. Disponível em: <https://ssrn.com/abstract=2891896> .Acesso em 15/03/2019.

MEDEIROS, A. K. de; CRANTSCHANINOV, T. I.; SILVA, F. C. da. Estudos sobre *accountability* no Brasil: meta-análise de periódicos brasileiros das áreas de administração, administração pública, ciência política e ciências sociais. **Rev. Adm. Pública**, Rio de Janeiro, v. 47, n. 3, p. 745-775, jun. 2013.

MOSHER, F. G. *Democracy and the public service*. Oxford University Press Inc.. New York. 1968.

O'DONNELL, G.. Democracia delegativa? **Novos Estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 31, p. 25-40, out.1991. Disponível em: <<http://uenf.br/cch/lesce/files/2013/08/Texto-2.pdf>> . Acessado em: 26 jan. 2018.

_____. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-64451998000200003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 26 jan. 2018.

_____. *Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política*. **Revista Española de Ciencia Política**, N. 11, Oct. 2004, pp. 11-31

PATEMAN, C. Participação e teoria democrática. Tradução: Luiz Paulo Rouanet. Rio de Janeiro. Paz e Terra, 1992.

PINHO, J.. A.G. de.; SACRAMENTO, A. R. S. **Accountability: já podemos traduzi-la para o português?** Revista da Administração Pública. Rio de Janeiro. nov./dez.. 2009.

PRZEWORSKI, A.. (1998) Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva *agente x principal*. In: BRESSER-PEREIRA, L. C.; SPINK, P. (Orgs.). **Reforma do Estado e administração pública gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 7ª ed., 2006, p. 39-73.

SILVA, J. A. da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 40 ed. rev., atual. Malheiros Editores. São Paulo – SP, 2017.

ZUCCOLOTTO, R.; TEIXEIRA, M. A. C.; RICCIO, E. L.. Transparência: reposicionando o debate. **Revista Contemporânea de Contabilidade**, Florianópolis, v. 12, n. 25, p. 137-158, mai. 2015.

¹Tradução livre feita pelo autor da citação em Espanhol: “*una característica común: son emprendidas por una institución estatal con el propósito explícito de prevenir, cancelar, reparar y/o castigar acciones (o eventualmente inacciones) de otra institución o agente estatal que se presumen ilegales, tanto bajo los supuestos de trasgresión como de corrupción. Este concepto de AH delimita un tipo específico de interacción entre instituciones estatales, más estrecho que el conjunto de controles e intercambios entre ellas. En todos los casos de AH, una institución estatal dada, directamente o a través de la movilización de otra (a menudo unjuzgado) se dirige a otra institución estatal, invocando normas legales, respecto de acciones (o inacciones) presumiblemente ilegales por parte de ésta*” (O'Donnell, 2004, p. 12-13).

³ As cidades da amostra dessa pesquisa foram as seguintes: São Paulo, Adamantina, Andradina, Araçatuba, Prudente, Registro, Ribeirão Preto, Araraquara, Assis, Avaré, Barretos, Bauru, Botucatu, Bragança Paulista, Campinas, Catanduva, Caraguatatuba, Cruzeiro, Dracena, Fernandópolis, Franca, Guaratinguetá, Itapetininga, Itapeva, Jales, Jaú, Jundiá, Limeira, Lins, Marília, Ourinhos, Piracicaba, Presidente Rio Claro, Santos, São Carlos, São João da Boa Vista, São Joaquim da Barra, São José dos Campos, São José do Rio Preto, Sorocaba, Taubaté, Tupã e Votuporanga.

⁴ É interessante o fato de que essa amostra abrange 6,7% do total das cidades do estado de São Paulo, bem como abarca cidades presentes em toda a extensão do estado, sem dar prioridade a nenhuma área em especial. Além disso, apesar de parecer uma amostra limitada, na verdade, as cidades pesquisadas representam mais de 21 milhões de habitantes, ou seja, praticamente a metade da população do estado de São Paulo, o que demonstra a importância e abrangência da amostra escolhida.

⁷ No estado de São Paulo, excepcionalmente, consideraram-se dois tribunais, pois o Tribunal de Contas do Município de São Paulo existe apenas para fiscalizar a cidade de São Paulo, sendo os demais municípios fiscalizados pelas diversas Unidades Regionais do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo.

⁸ Em geral, os municípios têm até o final de março do ano seguinte ao exercício que será analisado para enviar sua prestação de contas, logo, as prestações de contas relativas ao ano de 2016 estavam em poder no tribunal desde o começo de abril de 2017 para serem apreciadas e julgadas.

⁹ Os municípios que possuem Controladorias são os seguintes: São Paulo, Barretos, Botucatu, Campinas, Cruzeiro, Jundiá, Sorocaba e Votuporanga.

¹⁰ Os municípios que possuem serviços de ouvidoria preparado para receber denúncias sobre atos de corrupção são os seguintes: Andradina, Araçatuba, Assis, Bauru, Bragança Paulista, Caraguatatuba, Catanduva, Dracena, Fernandópolis, Jales, Rio Claro, Santos e São José dos Campos.