

A ACCOUNTABILITY NA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO DE SÃO PAULO

Alessandra Ferreira de Araújo¹
Carolina Ferraz Passos²

Resumo: O presente trabalho apresenta inicialmente o conceito de *accountability*, investigando alguns de seus instrumentos. A *accountability* é analisada como um novo valor capaz de estabelecer uma relação mais próxima entre o Estado e a sociedade. O surgimento da *accountability* no Brasil, decorrente de profundas mudanças em diversas áreas, é bem recente. Somente após a promulgação da Constituição Federal de 1988 é possível identificar formas mais democráticas de participação social, imprescindíveis à sua realização. Apesar da existência da *accountability* no país por meio da inserção de alguns instrumentos de controle, muitos ainda são frágeis, exigindo maior maturidade da sociedade e dos governantes para sua efetiva implementação. Os instrumentos de realização da *accountability* na administração pública são abordados sob suas duas formas, controle horizontal e vertical, os quais servirão de base para a análise, realizada ao final, do papel da Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado, objetivando deles extrair o fundamento e a legitimidade de suas atribuições legais.

Palavras-chave: *accountability* – burocracia – controle – corregedoria – procuradoria.

1. Introdução

Partindo da ideia de que o poder concedido aos governantes pelo povo deve ser por ele permanentemente controlado, o presente estudo objetiva analisar a *accountability* como forma de realização desse controle. Todavia, buscar-se-á avaliar não apenas o controle e a responsabilização da gestão pública, mas também a participação da sociedade nos caminhos a serem trilhados pela administração pública no exercício da política.

1 Procuradora do Estado. Mestre em Direito Político e Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie e Mestre em Direitos Humanos pela Universidade de São Paulo.

2 Procuradora do Estado. Especialista em Direito do Estado pela Escola Superior da Procuradoria Geral do Estado.

A ideia de controle da administração pública na história política brasileira é recente, tendo surgido de forma paulatina. Iniciou-se com o desenvolvimento de uma burocracia mais qualificada e profissional, baseada no mérito dos integrantes do serviço público, a qual, porém, não deixou de conviver com o patrimonialismo e o clientelismo em alguns setores do poder.

Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 e o aprimoramento da democracia, a *accountability* se torna realidade no sistema jurídico nacional, por meio de instrumentos de controle horizontal e vertical.

A participação dos cidadãos como protagonistas do controle vertical ocorre não apenas no processo eleitoral, mas também nas instituições democráticas criadas após a Carta da República, como o orçamento participativo, conselhos consultivos, audiências públicas, plebiscitos, entre outros. A democracia pode ser efetivada, portanto, não apenas durante a eleição de representantes, mas também pela intervenção da sociedade nas escolhas políticas e no alcance dos resultados voltados a atender ao interesse público.

Por sua vez, o controle horizontal é o procedimento clássico de fiscalização, comumente feito por burocratas, conhecido por “checks and balances”. O controle horizontal externo é realizado por outro órgão, entidade ou poder, como, por exemplo, pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas. O controle horizontal interno é realizado permanentemente pelos superiores hierárquicos, Controladorias e Corregedorias.

Nesse contexto, após a exposição de um breve conceito da ideia de *accountability*, de sua evolução e existência no ordenamento jurídico brasileiro, objetiva-se analisar a possibilidade de situar a Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo no interior de seu conteúdo, como órgão interno de controle. Para tanto, analisar-se-á se suas atribuições legais podem ser fundamentadas e, conseqüentemente, legitimadas pelo referido valor.

O tema é instigante e o seu estudo complexo, razão pela qual os argumentos apresentados neste artigo não têm a pretensão de esgotar o assunto, cujo aprofundamento deve ser permanente diante das inovações diárias de suas possibilidades.

2. Conceito de *accountability*

O conceito de *accountability* pode ser buscado a partir dos ensinamentos dos contratualistas clássicos, principalmente de Jean Jacques Rousseau, para quem o poder do soberano é decorrente da soberania popular, ou seja, é concedido pelo povo e a ele pertence a legitimidade para se fazer representar, atribuição

inalienável porque a vontade geral não se pode transmitir.³ Por essa razão, ele nos adverte dizendo que:

Se o povo, portanto, promete simplesmente obedecer, dissolve-se em consequência desse ato, perde sua qualidade de povo; no instante em que houver um senhor, não mais haverá soberano, e a partir de então o corpo político estará destruído.⁴

Seguindo esse pensamento, vislumbra-se a importância da soberania popular e o exercício dela por meio da democracia, responsável pela legitimidade do poder exercido pelos representantes do povo.

Assim, a relação do Estado com a sociedade deve ter por finalidade precípua a consolidação dessa legitimidade, mediante a possibilidade de controle do poder por aqueles que o concederam, impedindo-se que os atos dos que estão à frente do exercício da governança se desviem da vontade geral.

Por essa razão, Andreas Schedler afirma que a origem desta relação – exercício do poder e a necessidade de controlá-lo – é a essência da política e o parâmetro da ciência política, daí surgindo a *accountability*, como mecanismo de responsabilização dos agentes públicos pelos excessos e desvios no exercício do poder concedido.⁵

Originariamente, a *accountability* tratou do controle dos atos de governantes pelos governados, especialmente em relação a programas de governo e corrupção⁶, permitindo tornar a administração pública responsável perante a sociedade⁷, eliminando os antigos padrões clientelistas e patrimonialistas, que são responsáveis pela falta de concretização da democracia, mantendo a população e seus anseios distantes do Estado.

3 ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999. p. 33-34.

4 Id. *Ibidem*, p. 33-34.

5 “Qual a essência da política? Qual é o parâmetro essencial da ciência política? O senso comum nos dá uma resposta clara: é o poder, depois a necessidade de controlá-lo” (tradução nossa). No original: “What is the essence of politics? What is the key variable of political Science? Common sense gives us a clear answer: it is power, then the need to control it.” (SCHEDLER, Andreas. *Conceptualizing Accountability*. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTER, Marc (editores). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. 1. ed. EUA: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 13-28).

6 ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. *Finanças Públicas, democracia e accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 80.

7 Conselho Científico do CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. São Paulo: 2006. p. 31.

Porém, com o tempo constatou-se que não se trata de um conceito hermético, voltado apenas para a responsabilização dos agentes públicos. A ideia de *accountability* também se fundamenta na rejeição da tecnocracia, responsável por gerar uma burocracia insulada e distante do interesse público com uma qualidade técnica isolada em determinados segmentos.⁸

Até a década de 1980, adotou-se em diversos países, inclusive no Brasil, o modelo burocrático weberiano na administração pública. Por esse modelo, a gestão pública era caracterizada pela acentuada hierarquia, impessoalidade e aplicação racional das regras, de modo a evitar os abusos de poder, permitindo maior controle dos governantes.

Todavia, o excesso de formalidade e de regras incapacitava o relacionamento eficaz entre o Estado e a sociedade, causando o engessamento da gestão pública.

A partir de então, surgem novos modelos de organização da administração pública, afastando-se do modelo weberiano “preocupado tão somente com o cumprimento, passo a passo, das normas e dos procedimentos para um modelo baseado na avaliação *a posteriori* dos resultados”.⁹

Nesse contexto, ocorre a mudança de paradigma da administração pública em diversos países, que passa a assumir objetivos e missões, tornando-se ciente dos recursos públicos disponíveis e do seu valor para a concretização das metas.

Concomitantemente, dá-se a mudança dos membros da sociedade, pois, diante da maior possibilidade de participação na gestão do público, deixam de adotar uma postura apática em relação ao cenário político, manifestando seus desejos e anseios.

Ao permitir uma maior participação da sociedade na gestão pública, a *accountability* viabiliza o aprimoramento do controle dos resultados a serem alcançados pela atividade da administração pública. A avaliação da eficiência não será realizada apenas por meio do ponto de vista dos gestores públicos, mas também, e principalmente, do ponto de vista da demanda dos cidadãos.¹⁰

8 Id. *Ibid.*, p. 6.

9 Id. *Ibid.*, p. 18.

10 Conselho Científico do CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. São Paulo: 2006. p. 20.

Nesse sentido,

[...] o controle por resultados aumenta a capacidade de elaborar políticas públicas de forma mais eficiente e, sobretudo, de acordo com as necessidades aferidas na relação entre o Estado e os usuários de seus serviços, e não somente conforme regras e normas burocráticas, na maioria das vezes ensimesmadas. É com base nesses elementos que o modelo pós-burocrático ou gerencial começa a alterar o padrão burocrático de relacionamento com a população.¹¹

Desse modo, com a evolução e desenvolvimento dos organismos estatais, a *accountability* também ganhou uma perspectiva mais ampla, passando a ser um mecanismo não apenas de controle e fiscalização, mas também de melhoria na atividade dos governantes em virtude do fortalecimento da transparência e dos instrumentos de responsabilização dos agentes públicos.

Um importante fator para a implementação da *accountability* é a profissionalização da burocracia, alcançada pela escolha de agentes públicos fundada na meritocracia.

Trata-se de um dos meios para impedir a tendência ao patrimonialismo, ou seja, a confusão entre público e privado que ainda se faz presente em alguns setores essenciais para o desenvolvimento do Estado. O patrimonialismo produz efeitos deletérios capazes de interferir na qualidade da gestão pública, impedindo a modernização e criando um modelo insuficiente e incapaz de atingir os objetivos almejados em relação aos cidadãos.¹²

Assim, o controle e a responsabilização da administração pública exigem uma burocracia baseada no mérito dos gestores da coisa pública, a fim de afastar o clientelismo, viabilizando a criação de um espaço público profissional, transparente e ciente de seus deveres em relação à sociedade.

O cenário atual marcado pelo excesso de informação, pela globalização, pelo aumento da desigualdade social e pela ampliação do poder paralelo exercido pelo capital exige novas soluções para a institucionalização do controle da gestão pública. Caberá, então, ao Estado o enfrentamento dessas novas questões para a manutenção de sua parceria com a sociedade, cuja participação direta se amplia por meio de políticas públicas.

11 Id. *Ibid.*, p. 20.

12 Conselho Científico do CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. São Paulo: 2006. p. 24.

Dessa forma, a *accountability* consiste não somente em fazer com que os ocupantes dos cargos públicos sejam profissionais capacitados e prestem contas, mas também fazer com que dialoguem e debatam sobre as políticas que serão adotadas.

Nesse contexto, a relação entre sociedade e Estado passa da apatia para uma relação dialética. Isso porque, ao ser mais exigida no debate público, a sociedade se fortalece e adquire consciência do poder de sua participação, escolhendo as demandas a serem privilegiadas pela administração pública. Logo, transpassa a esfera privada e caminha para a esfera pública, quando demonstra capacidade para o debate e para operar mudanças. A *accountability* exige mudança da ideia de que a participação da sociedade no cenário político é reduzida ao processo eleitoral.

Atualmente, a doutrina destaca três formas contemporâneas para garantir a *accountability*: o *processo eleitoral*, o *controle institucional durante os mandatos* e as *regras intertemporais de direitos individuais*¹³.

A deflagração da *accountability* se dá no processo eleitoral, quando o povo escolhe seus representantes a partir da análise e julgamento da agenda de metas a serem por eles concretizadas durante o exercício da função pública e que será permanentemente acompanhada para que não haja desvios das propostas iniciais.

No processo eleitoral, o controle não é somente prospectivo, mas também retrospectivo, pois o cidadão avalia a história do candidato, o seu compromisso com as promessas feitas anteriormente, além da possibilidade de concretizar novas ideias.

A concretização da democracia no processo eleitoral depende ainda da existência de ampla liberdade de expressão, para que todos os integrantes da sociedade possam efetivamente participar, reunindo-se e manifestando-se.

Após o processo eleitoral, tem início um novo momento de controle, pois a sociedade passará a avaliar o efetivo exercício do poder pelos membros eleitos.

No Brasil, o governante não se vincula a programas de governo previamente definidos, nem mesmo a projetos incluídos na lei orçamentária. Assim, mostra-se necessário o controle durante o mandato, quando poderá sofrer sanções penais e civis em processos judiciais, ou sanções políticas que se consubstanciam na perda de popularidade e de apoio que se refletirão na próxima eleição.

13 ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 81.

Nesse segundo momento, a efetivação da *accountability* depende de instrumentos que garantam a publicidade dos atos dos governantes, mediante informações confiáveis, relevantes e oportunas. Afinal, não se pode criticar o que se desconhece.

Por fim, a *accountability* depende da criação de regras intertemporais de defesa dos direitos individuais, a fim de limitar o poder dos governantes e

[...] separar o domínio do Estado – que é horizonte de longo prazo da coletividade – do de governo e suas injunções conjunturais, garantindo assim direitos básicos inalienáveis e a melhor resolução das questões que podem afetar as próximas gerações (aspectos intergeracionais), como fica evidente na temática ambiental¹⁴.

Dessa forma, a decisão tomada sob um determinado regime jurídico ficará adstrita à análise de sua legalidade sob o prisma dessa legislação, não podendo haver retroatividade.

Sendo uma forma de responsabilização, como podemos operacionalizar a *accountability*?

O instrumento para a responsabilização pode ser vertical ou horizontal.

O primeiro instrumento de controle vertical é a eleição dos representantes para os cargos públicos eletivos, devendo o certame ser livre, justo, competitivo, transparente e com informações claras para os eleitores. Enfim, deve-se almejar atingir a democracia.

Outra forma de controle vertical realiza-se por meio da participação da sociedade na gestão pública, por intermédio das instituições existentes, como, por exemplo, o plebiscito, os conselhos consultivos, as audiências públicas ou o orçamento participativo.

A *accountability* horizontal é o controle procedimental clássico de fiscalização comumente feito por burocratas, ainda que com diferentes características e *status*.

Esse controle pode ser *externo*, quando realizado por outro órgão, entidade ou poder, como, por exemplo, pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas em relação a outro Poder ou agente

14 ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 85.

público de outro Poder; ou *interno*, quando realizado no âmbito do próprio órgão ou agente público fiscalizado, o que se efetiva tanto pelas chefias em relação aos seus subordinados (fiscalização permanente) quanto pelas Controladorias e Corregedorias (correições ordinárias e extraordinárias).

Por fim, o controle exercido sobre o resultado da atuação pública é um instrumento de *accountability* que objetiva a eficiência da gestão pública na implementação de suas políticas, garantindo a qualidade do serviço e afastando o desvio da finalidade.

Verifica-se haver muitos instrumentos diferentes e complexos de *accountability*, o que dificulta a sua definição objetiva. Mas, para sua melhor compreensão, Andreas Schedler nos auxilia explicando que se trata de um conceito bidimensional, que abrange não somente a prestação de contas, consistente no dever de os agentes públicos informarem e justificarem suas atividades, mas também a possibilidade de se impor sanções sempre que violarem as regras de conduta.¹⁵

Ou seja, a *accountability* não é um fim em si mesma, mas objetiva o aprimoramento da eficiência da gestão pública na implementação de suas políticas, com vistas a garantir a qualidade do serviço e afastar o desvio da finalidade.

Importa destacar que os instrumentos para operacionalizar a *accountability*, permitindo a responsabilização da administração perante a sociedade, se relacionarão e se complementarão ininterruptamente durante a gestão pública, garantindo a sua transparência e eficiência, mais, portanto, do que a mera imposição de sanções.

3. *Accountability* no Brasil

A *accountability* é um valor que surge com a democracia. No Brasil, o processo de democratização tem início na década de 1980 e somente a partir daí é possível identificar a sua germinação no país.

15 “A mencionada Accountability Política representa um conceito bidimensional vasto que denota tanto a obrigação de prestar contas – o dever de os agentes públicos informarem e justificarem suas atividades, como a responsabilização – a capacidade de impor sanções a agentes públicos violadores de certas regras de conduta.” No original: “Political accountability, we stipulated, represents a broad, two-dimensional concept that denotes both answerability – the obligation of public officials to inform about their activities and to justify them – and enforcement – the capacity to impose negative sanctions on officeholders who violate certain rules of conduct”. (Schedler, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTER, Marc (editores). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. 1. ed. EUA: Lynne Rienner Publishers, 1999. p. 26.)

O desenvolvimento da *accountability* no Brasil é indissociável de sua própria história. Desse modo, seu estudo depende de um breve introito acerca da formação da administração pública no Brasil, a qual decorre, como não poderia ser diferente, diretamente da sua história política.

Durante o período colonial, o Estado prevalecia sobre a sociedade. O comando administrativo era centralizado na Coroa Portuguesa. Porém, ao lado da administração da metrópole, a imensidão do território brasileiro gerou a administração local descentralizada, com predominância, nas capitanias hereditárias, do patrimonialismo e da privatização do espaço público.¹⁶

Essa realidade apenas foi modificada a partir do século XVIII, com as reformas empreendidas em Portugal pelo Marquês de Pombal. Nesse período, formaram-se lideranças político-administrativas em Universidades portuguesas para comandar as colônias¹⁷. Além disso, a vinda da família real e a transferência de toda a Administração portuguesa para o Brasil são fatores que contribuíram para o desenvolvimento de uma burocracia mais qualificada no país, a qual substituiu alguns dos governos locais, até então compostos pela elite econômica. Essa elite burocrática se manteve no poder mesmo após a independência do país, mas sempre convivendo com o patrimonialismo já tão arraigado.

Com a instauração da República, o paradoxo do aparato burocrático também se manteve. O Estado permaneceu marcado pelo patrimonialismo e enfraquecido em algumas áreas. Ao mesmo tempo, entretanto, houve o fortalecimento do profissionalismo meritocrático dos funcionários da administração pública, principalmente nas Forças Armadas e no Itamaraty, órgãos pioneiros na adoção do modelo de burocracia definido por Max Weber, baseado na hierarquia, impessoalidade e exigência técnica racional.

Getúlio Vargas, em 1930, implementou o modelo burocrático de Max Weber em outros setores da gestão pública, além das Forças Armadas e do Itamaraty, com o objetivo de criar uma burocracia meritocrática, profissional e universalista para concretizar a expansão desenvolvimentista do Estado, sua principal meta.

O Departamento Administrativo do Serviço Público – DASP, criado por Getúlio Vargas em 1938, tinha como objetivo modernizar a gestão pública, conforme os princípios burocráticos weberianos, criando um Estado eficaz nas tarefas desenvolvimentistas. Sobre o DASP é possível afirmar que:

16 LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, passim.

17 Id. *Ibid.*, p. 30.

Além de assumir o papel central de formulação e implementação das políticas administrativas, o DASP trazia para si também a responsabilidade do controle político exercido pelo Executivo federal perante os estados, por meio da atuação dos departamentos administrativos estaduais, os chamados *daspinhos*, peças fundamentais na engrenagem autoritária e centralizadora do Estado Novo. Eles eram subordinados ao Ministério da Justiça, e seus presidentes regionais, nomeados pelo Executivo federal. Tais departamentos estaduais, para além de assumirem a função do controle administrativo dos estados, exerciam três importantes funções políticas: a de estrutura supervisora das atividades do interventor, a de corpo legislativo e a de integrar novas elites regionais no modelo varguista.¹⁸

Nesse contexto de aprimoramento da burocracia, a Constituição Federal de 1934, pela primeira vez, dispõe que o concurso público é a regra geral para o acesso aos cargos públicos, previsão que será mantida na Constituição de 1937.

Embora Vargas tenha sido deposto em 1945, os governantes que o sucederam mantiveram a lógica do DASP, existindo ilhas de excelência, com processos de seleção meritocrática, sem, contudo, deixar de conviver com o clientelismo.

O governo de Juscelino Kubitschek segue a mesma trajetória, conjugando clientelismo e insulamento burocrático. O clientelismo era utilizado para a manutenção de sua base de apoio político, enquanto o insulamento burocrático, para o desenvolvimento de seus projetos desenvolvimentistas.

Assim, o governo mitigava os entraves da burocracia tradicional sem confrontá-la diretamente, atraía pessoal qualificado para os projetos e mantinha os espaços para os favorecimentos pessoais do clientelismo.

Apesar das tentativas, as instituições criadas não conseguiram consolidar a cultura meritocrática, gerando descontrolado recrutamento e dificuldade na implementação dos mecanismos de *accountability* do serviço público.¹⁹

Durante o regime militar, as dificuldades na realização da reforma administrativa pela via democrática e a percepção da necessidade de uma burocracia profissional levaram à edição do Decreto-lei nº 200/67. Esse diploma legal concentrou a realização das políticas públicas e do desenvolvimento econômico na administração indireta, atribuindo-lhe mais autonomia. O patrimonialismo,

18 LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 40-41.

19 LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e política no Brasil: Desafios para o Estado democrático no século XXI*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010, *passim*.

porém, ainda persistiu na administração direta, visando a garantir a estabilidade e a manutenção do poder.

No início da década de 1980, entretanto, o modelo tecnocrático adotado pelos militares distanciava cada vez mais o Estado da sociedade. Desse modo, deflagrou-se uma crise política que culminou no enfraquecimento do poder autoritário e no fim do governo militar.

Com a promulgação da Constituição de 1988, o cidadão é erigido ao papel de protagonista político, não apenas pela participação no processo eleitoral, mas também porque, juntamente com os governantes, pode buscar propostas e medidas para o alcance do interesse público. Houve ainda o fortalecimento de órgãos do Estado, como o Ministério Público e o Tribunal de Contas, resultando em uma maior supervisão e avaliação da gestão pública.

Todavia, por não ter abandonado o excesso de regras e o formalismo exacerbado da gestão pública, a Carta da República recebeu muitas críticas as quais deram ensejo, em novembro de 1995, ao Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.

O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado foi elaborado pelo então Ministro da Administração Federal e Reforma do Estado, Luiz Carlos Bresser Pereira,²⁰ com o objetivo, entre outros, de reformar o aparelho do Estado, para aumentar a sua capacidade de implementar de forma eficiente políticas públicas, tornando permeável à sociedade a realidade estatal e consolidando a burocracia profissional. Embora não tenha flexibilizado integralmente o rigor inerente à burocracia, o que seria necessário para afastar o clientelismo e o patrimonialismo, avançou ao tentar fortalecer a responsabilização do Estado perante a sociedade.²¹

20 “Se analisarmos o projeto reformista de Bresser por sua concepção maximalista, ele não foi bem-sucedido. Na verdade, o próprio Governo FHC não apoiou uma reforma ampla da administração pública (cf. Martins, 2002; Ferreira Costa, 2002), como prevista no Plano Diretor, preferindo dar sustentação pontual aos temas que mais interessavam à agenda da estabilização econômica. Entretanto, seu desempenho foi essencial para reconstruir a máquina pública federal, desarrumada e fragilizada desde os estertores do regime militar, aumentando a capacidade de gestão da União. É possível dizer, sem nenhum exagero, que a reorganização da administração pública foi essencial para o sucesso de várias políticas públicas dali para diante, que ganharam sustentação para formular e acompanhar os programas, ação esta que foi, em boa medida, continuada pelo Governo Lula” (ABRUCIO, Fernando. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. In: *Desigualdade & Diversidade – Dossiê Especial*, segundo semestre de 2011, p. 119-142.)

21 Na apresentação do referido Plano Diretor, o ex-Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, deixa clara a proposta dizendo que: “Este ‘Plano Diretor’ procura criar condições para a reconstrução da administração pública em bases modernas e racionais. No passado, constituiu grande avanço a implementação de uma administração pública formal, baseada em princípios racional-burocráticos, os quais contrapunham ao patrimonialismo, ao clientelismo, ao nepotismo, vícios estes que ainda persistem e que precisam ser extirpados. Mas o sistema introduzido, ao limitar-se a padrões hierárquicos rígidos e ao concentrar-se

Hoje, sob a égide da Constituição Federal de 1988, pode-se afirmar que a concretização da *accountability* vem se ampliando a cada dia no país, principalmente no que tange ao controle procedimental externo exercido pelo Poder Legislativo – por meio das Comissões Parlamentares de Inquérito, pelo Tribunal de Contas – com a edição da Lei de Licitações e de Responsabilidade Fiscal, pelo Ministério Público – mediante seu fortalecimento como instituição – e pelo Poder Judiciário. No controle interno, a situação não é diferente, sendo possível identificar a *accountability* nas atividades desenvolvidas pelas Controladorias e Corregedorias, ampliando a fiscalização da legalidade e legitimidade dos atos públicos.

Em relação ao procedimento eleitoral brasileiro, houve a criação de inúmeras regras para tornar a competição mais livre e proba, como a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990 (Lei das Inelegibilidades), a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997 (Lei das Eleições) e a Lei Complementar nº 135, de 07 de junho de 2010 (Lei da Ficha Limpa). Não obstante a existência da legislação, não se identifica, ainda, um maior avanço democrático do processo eleitoral, porque a maior parte da população não tem consciência do real significado de seus direitos políticos e da necessidade de sua participação.

Da mesma forma, houve a criação de mecanismos de participação e controle social na legislação brasileira como a conferência nacional de participação popular em políticas públicas, a participação social na elaboração do plano plurianual, a audiência pública, o plebiscito, o referendo, o orçamento participativo e a constituição do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social.

Porém, nos moldes do processo eleitoral, a efetiva participação social no controle da administração pública ainda é limitada²², não somente porque os cidadãos têm pouco conhecimento das possibilidades de atuação, como já mencionado, mas também porque os poderes e as instituições, com raras exceções²³,

no controle dos processos e não dos resultados, revelou-se lento e ineficiente para a magnitude e a complexidade dos desafios que o País passou a enfrentar diante da globalização econômica. [...] É preciso, agora, dar um salto adiante, no sentido de uma administração pública que chamaria de 'gerencial', baseada em conceitos atuais de administração e eficiência, voltada para o controle dos resultados e descentralizada para poder chegar ao cidadão, que, numa sociedade democrática, é quem dá legitimidade às instituições e que, portanto, se torna 'cliente privilegiado' dos serviços prestados pelo Estado".

- 22 Para demonstrar a atualidade da discussão do tema, vale como exemplo o artigo de Rubens Glezer, editado no jornal "O Estado de S. Paulo", em 15/06/2014, no qual questiona a falta de transparência do Supremo Tribunal Federal em relação aos processos que serão colocados em pauta e julgados pelo plenário, publicando-se com no máximo duas semanas de antecedência, fato que impede a articulação social e política e, como consequência, o controle vertical democrático exercido pela sociedade, que deve incidir sobre todos os Poderes. (GLEZER, Rubens. Pauta Indefinida. In: O Estado de S. Paulo, Aliás, 15/06/2014, p. D8).
- 23 Conforme notícia publicada recentemente no jornal "O Estado de S. Paulo" em 22/06/2014, o Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo criou o conselho consultivo para "suprir a carência de diálogo do Judiciário com quem o sustenta". No artigo redigido por Fausto Macedo e Mateus Coutinho, o "[...] colegiado poderá

ainda não estimulam ou viabilizam essa participação por meio de plebiscitos, orçamentos participativos ou conselhos consultivos e/ou deliberativos, ainda que haja previsão legal.

O controle dos resultados da gestão pública brasileira também necessita ser aprimorado para ganhar efetividade, organização e flexibilidade, fixando-se metas a serem atingidas, possibilitando a ampliação do controle dos cidadãos, que poderão avaliar o desempenho dos agentes públicos, o que é fundamental para uma governabilidade democrática, em que a responsabilidade é compartilhada com a sociedade.²⁴

Algumas experiências foram realizadas no âmbito federal, tal como o Plano Plurianual, conhecido por *Avança Brasil* (2000 a 2003), baseado na avaliação de resultados e na implantação da transparência, com a divulgação de dados e indicativos sociais. Todavia, a ausência de um programa mais claro de metas e da publicidade de seu andamento nas mais variadas áreas da gestão pública prejudicou a avaliação pela sociedade do desempenho dos agentes públicos e o efetivo alcance da governabilidade democrática.²⁵

A implantação da competição na prestação do serviço público também é um instrumento de *accountability*. Na Carta de 1988 foram estabelecidas muitas normas para alcançá-la, possibilitando a descentralização e a desconcentração da administração pública, além da possibilidade de o serviço público ser prestado por entidades privadas a fim de melhorar a sua qualidade e a igualdade na sua provisão, ainda que isso se dê pela percepção empresarial.

Assim, a *accountability* é um valor complexo, pois atualmente a participação social, ainda que limitada, é perceptível e não se restringe à análise do comportamento dos agentes públicos sob o ângulo da probidade, da legalidade ou da finalidade do ato, atingindo os resultados e as metas das políticas públicas a serem concretizadas. Como consequência, fomenta o debate de diferentes ideologias políticas, dialética que, aparentemente, se mostra imprescindível ao seu avanço, como tem se operado sob a Constituição Federal de 1988.²⁶

dar sugestões e recomendações, inclusive sobre a melhor aplicação do orçamento, direcionamento e uso de verbas” (MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus. 'Justiça deve se abrir à sociedade', diz Nalini. In: *O Estado de S. Paulo*, Primeiro Caderno, Política, 22/06/2014, p. A9.

24 Conselho Científico do CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. São Paulo: 2006. p.53.

25 Id. Ibid., p. 53.

26 Conselho Científico do CLAD – Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. São Paulo: 2006. p. 63.

4. A *accountability* na Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo

Como já afirmado, os instrumentos de operacionalização da *accountability* podem ser *verticais*, no qual o povo controla ascendentemente seus governantes, e *horizontais*, conhecido por “check and balances”, em que os poderes se fiscalizam entre si.

O controle horizontal é externo, quando realizado pelo Poder Legislativo, pelo Poder Judiciário, pelo Ministério Público ou pelo Tribunal de Contas. Há, por outro lado, o controle horizontal interno, quando exercido pelo poder hierárquico das chefias, pelas Controladorias e pelas Corregedorias.

Neste ponto será feita a análise de um dos instrumentos horizontais, consistente no controle interno realizado pela Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo.

Segundo o conceito de Guillermo O'Donnell, a *accountability* horizontal “[...] realiza-se quando uma instituição estadual legitimada atua de forma a prevenir, corrigir ou punir atos (ou omissões) presumidamente ilegais de oficiais públicos”.²⁷

Tal controle é essencial para que os agentes da burocracia, cada vez mais profissionalizados, observem a legalidade e não se desviem dos princípios constitucionais, mormente os estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

No Estado de São Paulo, foram criadas inúmeras Corregedorias para o controle interno de seus servidores e órgãos.

O controle central é realizado pela Corregedoria Geral da Administração, enquanto, em legislação especial, houve a criação de controle difuso em alguns órgãos, tais como Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado, Corregedoria da Polícia Militar, Corregedoria da Polícia Civil, Corregedoria da Fiscalização Tributária, Corregedoria da Secretaria da Administração Penitenciária e Corregedoria da Fundação Casa.

27 No original: “Still a third king of accountability, which I have labelled horizontal, results when some properly authorized state institutions act to prevent, redress or punish the presumably illegal actions (or inactions) of public officials”. (O'DONNELL, Guillermo. *The Quality of Democracy – Why the rule of Law matters*. Journal of Democracy. Estados Unidos, v. 15, n. 4, out/2004, p. 37. Disponível em: <http://home.comcast.net/~lionelgram/odonnell_WhyRuleOfLawMatters.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.)

A atribuição das Corregedorias é supervisionar a regularidade das atividades desempenhadas pelos respectivos agentes públicos e apurar eventuais desvios funcionais.

A Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, segundo o artigo 98 da Constituição do Estado, é uma instituição essencial à administração da justiça e à administração pública, vinculada diretamente ao Governador e responsável pela advocacia do Estado, orientando-se, como não poderia deixar de ser, pela legalidade e indisponibilidade do interesse público.

Cabe à Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado, ao lado do Procurador Geral do Estado e do Conselho da Procuradoria Geral do Estado a direção superior da carreira, zelando pela orientação jurídica e administrativa de seus integrantes (artigo 100 da Constituição Estadual).

Depreende-se do exposto que a Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado, ao exercer o controle interno da instituição, analisa se os integrantes da carreira de Procurador do Estado agem com zelo e presteza à frente de suas tarefas diárias.

A Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado), estabelece que são suas atribuições: (a.) a fiscalização das atividades dos órgãos da Procuradoria Geral do Estado; (b.) a apreciação das representações recebidas relativas à atuação da Procuradoria Geral do Estado; (c.) a realização de correições internas em seus diversos órgãos, sugerindo medidas para a racionalização e eficiência dos serviços; e (d.) a realização de sindicância e processo administrativo disciplinar contra integrantes Procuradores do Estado²⁸.

Segundo o artigo 116 da referida lei: “A atividade funcional dos integrantes da carreira de Procurador do Estado está sujeita a: I – correição permanente; II – correição ordinária; III – correição extraordinária”.

Desse modo, a legislação especial previu expressamente a possibilidade de responsabilização dos Procuradores do Estado em virtude de desvios no exercício de suas funções, confirmando a existência do instrumento de *accountability* na carreira. Nesse diapasão, reafirmou os valores democráticos estabelecidos pela Constituição Federal de 1988 ao objetivar o bom desempenho dos Procuradores do Estado na defesa do interesse público.

28 Cf. art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986.

Atualmente tramita na Assembleia Legislativa o Projeto de Lei Complementar nº 25, de 29 de julho de 2013, que trata de nova Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo e que mantém a atribuição da Corregedoria de exercer o controle interno da instituição, mediante a fiscalização dos integrantes da carreira de Procurador do Estado.²⁹

No âmbito estadual, eventual desobediência aos deveres e proibições estabelecidos no Estatuto dos Funcionários Públicos Civis do Estado, Lei estadual nº 10.261/68, pode caracterizar ilícito administrativo a ser apurado por meio da instauração de processo administrativo disciplinar ou de sindicância, conforme a penalidade a ser imposta, sempre com observância dos princípios do contraditório e da ampla defesa.

Na Corregedoria, a investigação não é uma faculdade, mas um dever diante dos artigos 264 a 270 da supracitada lei, não havendo discricionariedade diante da notícia de um fato que, em tese, se afigure ilícito administrativo.

Importa esclarecer que a Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado é composta pelo Corregedor Geral e Corregedores Auxiliares, em número máximo de doze. O Procurador do Estado Corregedor Geral é nomeado pelo Governador dentre os integrantes da carreira indicados em lista tríplice. Os Corregedores Auxiliares são indicados pelo Corregedor Geral e designados pelo Procurador Geral do Estado – com ou sem prejuízo das funções normais do cargo, devendo ter no mínimo cinco anos na carreira.

Logo, a Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado é um órgão permanente, com membros periodicamente nomeados ou designados.

29 Cf. art. 17 do Projeto de Lei Complementar nº 25, de 29 de julho de 2013: Artigo 17 - A Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado é o órgão orientador e fiscalizador das atividades funcionais e da conduta de seus membros, incumbindo-lhe, dentre outras atribuições: I - fiscalizar e orientar as atividades dos órgãos da Procuradoria Geral do Estado e dos integrantes da carreira, no exercício de suas funções; II - apreciar as representações que lhe forem encaminhadas relativamente à atuação da Procuradoria Geral do Estado e dos integrantes da carreira; III - realizar correições nos órgãos da Procuradoria Geral do Estado e nos órgãos jurídicos das autarquias referidas no artigo 3º, inciso I, desta lei complementar, propondo ao Procurador Geral medidas necessárias à racionalização e eficiência dos serviços; IV - organizar e divulgar os dados estatísticos das atividades desenvolvidas pelos diversos órgãos da Procuradoria Geral do Estado, propondo a criação de cargos ou sua redistribuição; V - fornecer subsídios para a avaliação periódica dos Procuradores do Estado e verificar o atendimento aos padrões de desempenho profissional estabelecidos; VI - requisitar cópias de peças e trabalhos, certidões e informações, relativos às atividades desenvolvidas pelos integrantes da carreira; VII - realizar, com exclusividade, procedimentos disciplinares contra integrantes da carreira de Procurador do Estado; VIII - encaminhar ao Procurador Geral proposta de regulamento do estágio probatório dos integrantes da carreira; IX - acompanhar o estágio probatório dos Procuradores do Estado e, quando necessário, prestar ao Conselho informações acerca da respectiva conduta e do desempenho profissional; X - submeter ao Conselho da Procuradoria Geral do Estado proposta de confirmação ou de exoneração do Procurador do Estado em estágio probatório; XI - indicar ao Procurador Geral as necessidades materiais ou de pessoal nos serviços afetos à Procuradoria Geral do Estado.

Atualmente as três atividades principais da Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado são: (a.) correções ordinárias periódicas em todas as Unidades, com análise do trabalho individual de cada Procurador do Estado e das Unidades como um todo; (b.) acompanhamento e supervisão dos Procuradores em estágio probatório, fazendo recomendações, quando necessárias, para a melhoria da qualidade técnica do trabalho e aprimoramento profissional, bem como opinando acerca da confirmação, ou não, no cargo; e (c.) a realização de apurações preliminares, sindicâncias administrativas e processos administrativos disciplinares para a constatação de eventuais faltas disciplinares de Procuradores do Estado.

Trata-se de um dos órgãos responsáveis pela *accountability* horizontal no âmbito da Procuradoria Geral do Estado, tendo, portanto, como atribuição a prevenção, a correção ou, eventualmente, a punição dos atos ou omissões ilegais de seus agentes públicos.

Observe-se, contudo, que, no caso das punições, a Corregedoria elabora os atos prévios necessários, pois se limita a realizar a apuração, a sindicância e o processo administrativo disciplinar. Nos dois últimos casos, a Corregedoria apenas expedirá parecer a respeito dos fatos, recomendando a condenação e a respectiva penalidade, ou não, do agente. Porém, o referido parecer é destituído de qualquer caráter vinculativo.

A aplicação de pena depende de análise posterior da sindicância ou do processo administrativo disciplinar pelo Conselho, que também proferirá seu parecer, seguindo, então, para a decisão final do Procurador Geral ou, no caso de demissão, do Governador do Estado³⁰, buscando o equilíbrio entre os órgãos superiores da carreira, o que corrobora a existência do sistema de “checks and balances”.

Nesse contexto, a atuação da Corregedoria tem *caráter investigativo* – nas apurações preliminares – e *processante* – nas sindicâncias e processos administrativos. Em ambas as hipóteses, deve se restringir às condutas administrativas irregulares praticadas por ocupante de cargo de Procurador do Estado, não tendo atribuição para apurar conduta de outros servidores públicos.³¹

Além disso, importante destacar sua atuação preventiva, cabendo-lhe a formulação de proposta, no relatório final da sindicância ou do processo administra-

30 Cf. art. 260, I e II da Lei estadual nº 10.261, de 28 de outubro de 1968 (Estatuto do Funcionário Público), c.c. art. 6º, VII da Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986 (Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado), a pena de demissão de Procurador do Estado somente poderá ser aplicada pelo Governador, as demais penas podem ser aplicadas pelo Procurador Geral do Estado.

31 Cf. inciso IV do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986.

tivo disciplinar, de providências que obstem ou dificultem novas infrações. Nesse sentido, o parágrafo 3º do artigo 293 da Lei estadual nº 10.261/68: “o relatório deverá conter, também, a sugestão de quaisquer outras providências de interesse do serviço público”.

Convém observar que a penalidade administrativa eventualmente imposta ao agente público não o eximirá das consequências no âmbito civil e criminal, porquanto há independência entres estas diferentes instâncias. Logo, a *accountability* pode se realizar de forma concomitante por diferentes órgãos, permitindo a convivência dos instrumentos de controle *interno* e *externo*.

Como já citado, é atribuição da Corregedoria a realização de correição ordinária e extraordinária. Nesse caso, há a fiscalização *in loco* das atividades desempenhadas pelos Procuradores do Estado, nas diversas Unidades da Procuradoria Geral do Estado, atividade que também tem o intuito preventivo, pois, ao final, cumpre-lhe sugerir “as medidas necessárias à racionalização e eficiência dos serviços”³².

Durante a realização da correição, não se avalia somente a regularidade do trabalho, mas também as condições em que este se realiza, pois a burocracia profissional exige que as condições disponíveis ao exercício sejam compatíveis com as atribuições a serem realizadas, garantindo, assim, a eficiência.

Apesar da importância da transparência na atuação da administração pública, no âmbito dos processos disciplinares no Estado de São Paulo, o sigilo é obrigatório nas apurações preliminares, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, conforme o artigo 64 da Lei estadual nº 10.177/98, sempre objetivando a garantia dos direitos fundamentais dos envolvidos.

Assim, a sociedade não toma conhecimento do objeto, das partes e nem do resultado nos processos investigativos e sancionatórios em andamento nas Corregedorias, sendo que, especificamente no âmbito da Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado, “Todas as penas serão aplicadas em caráter reservado, salvo a de demissão”, nos termos do parágrafo único do artigo 122 da Lei Orgânica da Procuradoria Geral do Estado.

Diante dessas ponderações a respeito das atribuições da Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado de São Paulo, é possível compreendê-la como realizadora da *accountability*, servindo de instrumento de controle horizontal interno do órgão.

32 Cf. inciso III do art. 15 da Lei Complementar Estadual nº 478, de 18 de julho de 1986.

5. Conclusão

Hoje é possível afirmar que a *accountability* é um valor presente na administração pública brasileira, resultado de evolução histórica e dos diferentes governantes que estiveram à frente do Estado e buscaram, de uma forma ou de outra, melhorar o diálogo com a sociedade.

O controle da administração pública é essencial para que os agentes da burocracia, cada vez mais profissionalizados, observem a legalidade e não se desviem dos princípios constitucionais, mormente os estabelecidos no artigo 37 da Constituição Federal, quais sejam, legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Ou seja, a *accountability* não é um fim em si mesma, mas objetiva o aprimoramento da eficiência da gestão pública na implementação de suas políticas, a fim de garantir a qualidade do serviço e afastar o desvio da finalidade.

Os instrumentos de implementação, horizontal e vertical, existentes nos três Poderes, no sistema jurídico e nas instituições nacionais relacionam-se entre si e convivem de forma simultânea, complementando-se.

Cabe ao cidadão sair de seu papel passivo e atuar ao lado dos gestores, concretizando a *accountability* vertical, pois seu alcance depende do efetivo exercício da soberania popular e do fortalecimento dos ideais democráticos, possibilitando-lhe se reconhecer como parte do cenário político e detentor da cidadania. Da mesma forma, exige-se a criação de medidas reais de informação e transparência para que os órgãos estatais com atribuição de fiscalizar possam realizar a *accountability* horizontal, prevenindo, corrigindo e, eventualmente, punindo os desvios e abusos.

No Estado de São Paulo foram criadas inúmeras Corregedorias para o controle horizontal interno de seus servidores e órgãos.

No âmbito da Procuradoria Geral do Estado foi criada uma Corregedoria própria para supervisionar a regularidade das atividades desempenhadas pelos Procuradores do Estado e apurar eventuais desvios funcionais.

Pelo conceito de Guillermo O'Donnell, a *accountability* horizontal “[...] realiza-se quando uma instituição estadual legitimada atua de forma a prevenir, corrigir ou punir atos (ou omissões) presumidamente ilegais de oficiais públicos”.³³

33 No original: “Still a third king of accountability, which I have labelled horizontal, results when some properly authorized state institutions act to prevent, redress or punish the presumably illegal actions (or inactions) of public officials”. (O'DONNELL, Guillermo. *The Quality of Democracy – Why the rule of Law matters*. Journal of Democracy. Estados Unidos, v. 15, n. 4, out/2004, p. 37. Disponível em: <http://home.comcast.net/~lionelgram/odonnell_WhyRuleOfLawMatters.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.)

A Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado deve ser tida, portanto, como instrumento de *accountability*, na medida em que tem como função prevenir e corrigir desvios funcionais. Embora não tenha como atribuição a aplicação de sanções, limitando-se tão somente à realização de apurações, sindicâncias e processos administrativos disciplinares, participa ativamente do processo de controle, cabendo-lhe, por conseguinte, o papel de aprimorar a relação do Estado com a sociedade, ao fazer com que a atividade dos Procuradores do Estado, como agentes públicos, atenda, sempre, ao interesse público.

6. Bibliografia

ABRUCIO, Fernando Luiz. Três agendas, seus resultados e um desafio: balanço recente da administração pública federal brasileira. In: *Desigualdade & diversidade – Dossiê Especial*. PUCRJ, p. 119-142, dezembro/2011.

_____. LOUREIRO, Maria Rita. Finanças Públicas, democracia e *accountability*. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). *Economia do Setor Público no Brasil*. 1. ed. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004.

_____. PEDROTI, Paula Maciel; PÓ, Marcos Vinícius. A formação da burocracia brasileira: a trajetória e o significado das reformas administrativas. In: LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

BEHN, Robert D. O novo paradigma da gestão pública e a busca da *accountability* democrática. In: *Revista do Serviço Público/Fundação Escola Nacional de Administração Pública*. Brasília, Ano 49, n. 4, out-dez/98.

CONSELHO CIENTÍFICO DO CENTRO LATINOAMERICANO DE ADMINISTRACIÓN PARA EL DESARROLLO. *A responsabilização na nova gestão pública latino-americana*. São Paulo: 2006.

GLEZER, Rubens. Pauta Indefinida. In: *O Estado de S. Paulo*, Aliás, 14/06/2014, p. D8.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz; PACHECO, Regina Silvia (Org.). *Burocracia e Política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI*. v. 1. Rio de Janeiro: FGV, 2010.

MACEDO, Fausto; COUTINHO, Mateus. 'Justiça deve se abrir à sociedade', diz Nalini. In: *O Estado de S. Paulo*, Política, 22/06/2014, p. A9.

O'DONNELL, Guillermo. The Quality of Democracy – Why the rule of Law matters. *Journal of Democracy*, Estados Unidos, v. 15, n. 4, out/2004, p. 37. Disponível em: <http://home.comcast.net/~lionelingram/odonnell_WhyRuleOfLawMatters.pdf>. Acesso em: 17 jun. 2014.

ROCHA, Arlindo Carvalho. *Accountability* na Administração Pública: Modelos Teóricos e Abordagens. In: *Revista de Contabilidade, Gestão e Governança*. Brasília, v. 14, n. 2, p. 82-97, 2011.

ROUSSEAU, Jean Jacques. *O Contrato Social*. Tradução de Antônio de Pádua Danesi. São Paulo: Editora Martins Fontes, 1999.

SCHEDLER, Andreas. Conceptualizing Accountability. In: SCHEDLER, Andreas; DIAMOND, Larry; PLATTER, Marc (editores). *The Self-restraining State: Power and Accountability in New Democracies*. EUA: Lynne Rienner Publishers, 1. ed., 1999.

SOUZA, Alexandre Barreto de. Comissões Parlamentares de Inquérito como Instrumentos de *Accountability* horizontal: análise do período 1989-2005. 2006. 114f. Dissertação de Mestrado. Administração. Universidade de Brasília, Brasília, 2006.

