



## GT 1 - Transparência, Governo Aberto e Participação

### Elementos de *Accountability* no Contexto dos Regimes Próprios de Previdência

Vinícius Mendes França <sup>1</sup>

Bruno Tavares <sup>2</sup>

Gislaine Aparecida Santana Sediyaama <sup>3</sup>

**Resumo:** Este artigo analisa as leis municipais que regem os Regimes Próprios de Previdência dos Servidores (RPPS) dos municípios da Mesorregião Zona da Mata – MG, a fim de verificar a presença de elementos que conduzem à prática da *accountability*. A partir da análise documental dos textos legais obteve-se recortes, categorizados conforme proposto por Martins (2015). Os elementos “Informação Transparente”, “Participação Social”, “Controle” e “Sanção” se mostraram presentes nas 23 legislações analisadas, com destaque para os elementos controle e informação transparente, principalmente na relação Estado-Estado. Conclui-se que embora os municípios instituem regimes de previdência que tendem a proporcionar maior sentimento de segurança aos seus servidores, o que se vê é uma fragilidade entre o ente federado e os servidores (relação Estado-Sociedade).

**Palavras-chave:** *Accountability*. Regimes de Previdência. Transparência. Responsabilização.

#### 1. Introdução

A descentralização da administração pública conferiu aos Estados e Municípios maior autonomia para gerir e legislar, e gerou a possibilidade institucionalizada de um sistema de previdência para os servidores públicos, que se materializa no Regime Próprio de Previdência dos Servidores – RPPS.

O RPPS aplica-se aos servidores públicos da União, Estados, Municípios (quando não vinculados ao Regime Geral) e Distrito Federal. Pode ser caracterizado como: obrigatório, contributivo, fechado, estatal, solidário, além de possuir unidade gestora única (CAMPOS, 2012; MARTINS, 2015), cabendo ao ente federativo que o instituiu a responsabilidade de sua organização, normatização e gestão de recursos.

Essa prerrogativa provocou a criação de muitos RPPS. Em 2017, existiam 2109 regimes no Brasil, dos quais 220 estavam em Minas Gerais - um para os servidores

<sup>1</sup>Graduando em Administração na Universidade Federal de Viçosa (UFV) e membro do GPPrev/UFV. [vinicius.mendes@ufv.br](mailto:vinicius.mendes@ufv.br).

<sup>2</sup>Doutor em Administração e professor do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV) de Administração na Universidade Federal de Viçosa. [brunoetavares@gmail.com](mailto:brunoetavares@gmail.com)

<sup>3</sup>Mestre em Contabilidade e professora do Departamento de Administração e Contabilidade da Universidade Federal de Viçosa (UFV). [gislaineyuto@gmail.com](mailto:gislaineyuto@gmail.com).



estaduais e os demais para servidores municipais (BRASIL, 2018). Entretanto, dados divulgados pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada - IPEA revelam que o déficit dos RPPS nos estados é grande, crescente e já ultrapassava, em 2015, 1,2% do PIB brasileiro (IPEA, 2017). Entre 2009 e 2015, o déficit atingiu R\$ 77,4 bilhões a preços constantes de janeiro de 2017 (ou seja, 13,2% da receita corrente líquida dos estados), em 2015, contra R\$ 49,3 bilhões em 2009. Em 2015, São Paulo, Minas Gerais, Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul eram responsáveis por 62% de todo déficit previdenciário nos estados.

Em termos municipais, o número de protegidos por esse regime era, em 2008, de aproximadamente 20 milhões de pessoas direta e indiretamente, somando dependentes e familiares (BRASIL, 2008), e o somatório dos patrimônios dos RPPS brasileiros atingiram mais de R\$ 182 bilhões em 2017 (BRASIL, 2017).

A verificação do cumprimento das normas gerais de organização e funcionamento dos RPPS é realizada pela Secretaria de Políticas de Previdência Social do Ministério do Trabalho e Previdência Social, por meio do Certificado de Regularidade Previdenciária (CRP), exigido para que Estados, Distrito Federal e Municípios tenham acesso a transferências voluntárias de recursos da União. Além da necessidade de envio das contas anuais de cada instituição previdenciária, apreciadas pelos órgãos de controle interno municipal (Conselho Fiscal e Administrativo, ao Tribunal de Contas do Estado).

Cada município institui as normas que irão reger e organizar o RPPS em nível local, tendo por base as diretrizes gerais dispostas na Constituição Federal, na Lei nº 9717/98 que estabelece as regras gerais dos RPPS e em portarias do Ministério da Previdência Social, que disciplinam diretrizes para avaliação, organização e funcionamento do regime. Além disso, fica a cargo do município que estabeleceu o regime a gestão dos recursos auferidos, via instituto ou fundo previdenciário.

Como o diretor da unidade gestora, via de regra, é indicado pelo chefe do executivo, esse gestor pode adotar comportamentos e ações que favoreçam os interesses de quem o indicou e preterir os interesses dos segurados. O que faz sobressaltar a necessidade de se desenvolver mecanismos e instrumentos que viabilizem seu controle e gestão transparente. Assim, insere-se a *accountability* na lógica previdenciária como instrumento que não se limita a dar transparência e visibilidade aos atos do governo, mas impõe a justificativa e



responsabilização dos governantes pelos atos praticados, com a possibilidade de sanções (PINHO; SACRAMENTO, 2009; FIGUEIREDO; SANTOS, 2013).

Nesse sentido, torna-se relevante analisar como se manifesta a *accountability* nas leis que regem os RPPS dos municípios. Como recorte de estudo, adotou-se por unidade de análise a Zona da Mata Mineira, já que esta concentra o segundo maior número de municípios que possuem RPPS no estado de Minas Gerais.

Como objeto de análise adotou-se 23 legislações que estruturam ou reestruturam o regime em Minas Gerais. Em cada legislação buscou-se identificar os elementos que compõem a *accountability* em termos de informação transparente, participação, controle e sanção, e compreender como eles se manifestam.

## 2. Referencial Teórico

### 2.1. Dimensões e Fases da Accountability

A *accountability* pode ser apresentada sob a roupagem de diferentes nomenclaturas, como *accountability* democrática (ABRUCIO; LOUREIRO; PACHECO, 2010), *accountability* política, *accountability* legal (ARATO, 2002), *accountability* vertical, horizontal e societal (O'DONNELL, 1998; SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000). No entanto, essas nomenclaturas são empregadas com a mesma finalidade, tratando de controle, prestação de contas e responsabilização.

A categorização e divisão da *accountability* em vertical e horizontal, feita por O'Donnell (1991;1998), é a mais usual (MARTINS, 2015). A discussão tem início a partir da exposição dos conceitos de democracia delegativa, representativa e delegação representativa, tendo em vista a interação entre os poderes do Estado, e destes com o povo, em especial o poder Executivo, tido como o representante da vontade do povo, eleito e delegado por ele para conduzir a sociedade (O'DONNELL, 1991).

Enquanto a *accountability* vertical engloba as 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, a *accountability* horizontal caracteriza-se pela existência de agências estatais de controle dispostas a supervisionar e, até, punir ações de outras agências (O'DONNELL, 1998). Portanto, pode-se inferir que na dimensão



vertical a *accountability* está relacionada a prestação de contas dos atores públicos perante a sociedade e, na dimensão horizontal relaciona-se ao ator público e outros órgãos governamentais, normalmente órgãos de controle, como: Tribunal de Contas, Conselhos Gestores, dentre outros.

Além do controle legal, o termo “*accountability*” engloba o controle político (XAVIER, 2011). Assim, apresenta-se como “uma estrutura bidimensional”, ou seja, duas fases: *answerability* e *enforcement* (SCHEDLER, 1999).

A fase de *Answerability* diz respeito à obrigação do agente público em divulgar informação e justificar suas ações no exercício do poder a ele confiado. O agente público pode ser administrador dos bens públicos ou representante da vontade do povo, e isso conduz a uma *answerability* “bidimensional”, ou seja, quanto à gestão ou a representação (SCHEDLER, 1999; 2004).

O *Enforcement* refere-se à função das estruturas ou agências legais de exercer o controle ou impor sanções aos agentes que transgridam as obrigações impostas pelo cargo, seja administrativo ou político (SCHEDLER, 1999; 2004). Sob esta ótica, a *accountability* surge como instrumento de prevenção e/ou correção dos desvios de conduta na gestão e aplicação do poder (SCHEDLER, 1999; 2004).

A fim de evitar o uso indiscriminado do poder pelo agente público, a *accountability* propõe três dimensões que contribuem para evitar que tal disfuncionalidade aconteça: informação (modo pelo qual ocorre possibilidade de investigação pela sociedade); justificação (explicar e justificar as ações no exercício do poder, ocasionada pela divulgação das informações); e sanção entendida como punição (ônus ao qual o responsável será submetido caso se constate que a obrigação inerente ao cargo ocupado não fora cumprida) (SCHEDLER, 2004). A informação e a justificação estão ligadas à *accountability*, em termos de *answerability*, e a sanção vincula-se ao *enforcement*.

Martins (2015) acrescenta a essas dimensões a possibilidade de envolvimento e participação daqueles que delegam poder e necessidade de mecanismos institucionalizados de controles internos e externos. Além disso, compreende a dimensão “informação” e “justificação” de Schedler (2004) como sendo informação transparente sobre os atos praticados.



Assim, a fase de *Answerability*, no sentido vertical e horizontal, remete aos elementos “Informação Transparente” e “Participação Social”, enquanto na fase de *Enforcement* ter-se-ia os elementos “Controle” e “Sanção”.

Além do que é proposto por O’Donnell, há uma outra dimensão da *accountability* que foge à regra da utilização estrita de mecanismos legais e de atores institucionalizados, trata-se do conceito de *accountability* societal ou social.

Esse conceito surge com a inserção de novos atores na dinâmica do controle sobre os agentes que exercem o poder (mecanismos institucionalizados ou não), além da sociedade (considera-se cada cidadão) e as agências destinadas a esse fim (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000; CENEVIVA, 2006; XAVIER, 2011 e LOUZANO; TAVARES; COSTA, 2016).

Apesar de ser um mecanismo vertical de controle, a *accountability* societal se difere da *accountability* vertical quanto à sua característica não-eleitoral. Isso faz com que o número de atores envolvidos no processo de “fiscalização” do exercício do poder seja majorado, já que organizações civis e canais midiáticos podem participar ativamente da cobrança, denúncia e propagação de informações que subsidiem o controle social (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000).

A *accountability* societal trata de elementos não institucionalizados ou não eleitorais que atuam como formas de controle e divulgação de informações feita por entidades civis e vias midiáticas; ambos fogem à regra da verticalidade e horizontalidade da *accountability*, e estão diretamente relacionadas ao elemento participação social na fase de *answerability*. Há também mecanismos de sanção, *extra legis*, que são impostos aos agentes públicos, por exemplo, a repressão moral feita pela sociedade.

### 3. Delineamento metodológico

O estudo pode ser classificado como uma pesquisa de abordagem qualitativa e descritiva (GODOY, 1995; COLLIS; HUSSEY, 2005). Qualitativa, devido à fonte de dados se tratar de leis, o que definiu uma pesquisa documental; e descritiva, pois mapeou a presença de elementos que conduzissem à *accountability*, expressos nas legislações que instituem ou reestruturam o RPPS, e como se manifestam.



Por unidade de análise, adotou-se os 143 municípios da Zona da Mata mineira (MINAS GERAIS, 2017). Destes, 32 municípios adotam o Regime Próprio de Previdência. Como apenas 23 disponibilizaram o texto legal nos sítios eletrônicos dos institutos ou fundos de previdência, quando existiam, nos sítios das prefeituras e câmaras municipais, ou por e-mail quando requerido, é que se adotou como objeto de análise 23 legislações municipais.

A partir da análise documental dos textos legais obteve-se recortes, categorizados conforme proposto por Martins (2015) no trabalho “*Accountability* nas unidades gestoras do Regime Próprio de Previdência dos Servidores Públicos Municipais: um estudo de caso no Iprevi – Viçosa/mg”, e está apresentado no quadro 1.

**Quadro 1** - Categorias e subcategorias utilizadas na análise das legislações.

Categoria	Definição da categoria	Fonte	Subcategoria	Caracterização da subcategoria
Informação Transparente	Ato de divulgar informações de maneira transparente, justificando as decisões e prestando conta dos atos de forma confiável e inteligível, dentro de um prazo razoável.	(ABRUCIO; DURAND, 2005) (ALBUQUERQUE; OLIVEIRA, 2012) (CENEVIVA; FARAH, 2012) (PIRES; COSTA; CORDEIRO, 2013) (ROCHA, 2013) (SCHEDLER, 1999).	Transparência Ativa	Divulgação espontânea de dados e informação. Frequência da divulgação.
			Transparência Passiva	Divulgação de informações e esclarecimentos quando solicitados.
			Canal de Informação	Meio de divulgação da informação: impresso ou internet.
Participação Social	Possibilidades de envolver os segurados na implementação e execução das políticas públicas de forma que seja permitido o exercício do controle social na verificação de condutas responsáveis do agente público	(BEVIR, 2011) (ROBL FILHO, 2013) (PETERS, 2005) (SMULOVITZ; PERUZZOTTI, 2000) (TENÓRIO. <i>et.al</i> , 2012).	Estímulo à participação	Mecanismos que propiciam interação e participação. Frequência com que os mecanismos são utilizados.
			Interesse do Segurado	Frequência com que os segurados buscam se informar e participar.
Controle	Mecanismos institucionalizados que permitem a fiscalização do exercício da função pública, interna e externamente.	(ABRUCIO; DURAND, 2005) (ARATO, 2002) (ARDANAZ, 2010) (O'DONNELL, 1998) (PÓ; ABRUCIO, 2006) (ROCHA, 2013) (SCHEDLER, 1999).	Espécies de controle	Interno. Externo.
			Qualidade do controle	Aspecto formal (cumprimento da lei). Aspecto substancial (integração entre os agentes de controle e a Administração Pública). Fiscalização preventiva.
Sanção	Consequências jurídicas da conduta exercida na gestão previdenciária.	(ABRUCIO; LOUREIRO, 2004) (ABRUCIO; DURAND, 2005) (ARATO, 2002) (O'DONNELL, 1998) (ROCHA, 2013) (SCHEDLER, 1999).	Espécie de sanção	Positiva (prêmio). Negativa (punição).
			Natureza da sanção	Administrativa. Civil. Penal.

Fonte: Adaptado de Martins (2015).

A quantidade total de unidades de registro (BARDIN, 2009), que são os trechos das legislações, foi 358 unidades. Dentro destas unidades, os elementos de *accountability*



apareceram 477 vezes (Quadro 2), com a presença de um ou mais elementos na mesma unidade de registro.

**Quadro 2** - Panorama geral dos municípios segundo as categorias analisadas

MUNICÍPIOS	UNIDADES DE ANÁLISE	FREQUÊNCIA DAS CATEGORIAS			
		Inf.Transparente	Partic. Social	Controle	Sanção
Carangola	36	6	10	20	11
Caparaó	25	7	5	17	3
Guiricema	25	7	4	18	2
Espera Feliz	24	7	4	12	5
Muriae	23	7	3	17	3
São Francisco do Glória	21	6	4	12	8
Ubá	18	4	5	12	3
Caiana	17	9	3	9	2
Coimbra	17	3	6	10	6
Divino	15	8	1	6	4
Belmiro Braga	15	6	3	10	1
Rosário da Limeira	15	5	1	10	3
Coronel Fabriciano	14	1	3	11	3
Viçosa	12	7	2	5	2
Olaria	12	5	2	8	3
Piranga	12	5	1	7	2
Visconde do Rio Branco	12	4	2	9	5
Araponga	11	1	5	9	1
Tocantins	10	5	1	7	2
São João do Manhuaçu	9	5	1	6	0
Além Paraíba	7	2	1	4	0
Mirai	6	3	1	4	1
Juiz de Fora	2	1	1	1	0
<b>TOTAL</b>	<b>358</b>	<b>114</b>	<b>69</b>	<b>224</b>	<b>70</b>
<b>TOTAL PERCENTUAL</b>		<b>23.90%</b>	<b>14.47%</b>	<b>46.96%</b>	<b>14.68%</b>

Fonte: Dados da pesquisa.

As unidades de registro variam muito de um município para o outro; um dos fatores que explica esse fenômeno é abrangência dada ao texto, ou seja, se o texto aborda todos ou a maioria dos aspectos referentes à estruturação do RPPS (desde a definição de segurado até as disposições gerais) ou apresenta aspectos basilares (custeio adotado). Neste estudo, a média de unidades de registro é de 15 unidades por município. O município que apresentou maior quantidade de unidades de registro foi Carangola (36 unidades), e a menor quantidade foi representada por Juiz de Fora (2 unidades).

## 4. RESULTADOS E DISCUSSÕES

### 4.1. Identificação dos elementos da *Accountability*

Dentre os elementos definidos como unidade de análise, Controle é o que mais se destaca, pois as subcategorias “Espécie de Controle” e “Qualidade do Controle” aparecem 331 vezes (Quadro 3).



**Quadro 3 - Panorama geral dos municípios segundo as categorias analisadas**

CATEGORIA	SUBCATEGORIA	FREQUÊNCIA
Controle	Espécies de Controle	224
	Qualidade do Controle	107
Informação Transparente	Transparência Ativa	110
	Transparência Passiva	6
	Canal de Informação	37
Sanção	Espécie de Sanção	68
	Natureza da Sanção	70
Participação Social	Estímulo à Participação	66
	Interesse do Segurado	11

**Fonte:** Dados da pesquisa.

Quanto à frequência nos municípios, Carangola foi o município que apresentou maior frequência do elemento controle (20 vezes) e Juiz de Fora a menor (1 vez), conforme Quadro 2.

O elemento controle está relacionado à estrutura Estado-Estado, pelo fato das legislações preverem que as informações devem ser encaminhadas aos órgãos de controle interno e aos órgãos de controle externos. Constatou-se que as unidades de registro que apontam para a possibilidade de aplicação do elemento controle, em sua maioria, tratam da gestão financeira do RPPS municipal e do encaminhamento dos demonstrativos financeiros ao Tribunal de Contas; assim como das funções dos conselhos e, por vezes, da diretoria executiva da unidade gestora.

O elemento informação transparente, identificado por meio das subcategorias “Transparência Passiva”, “Transparência Ativa” e “Canais de Informação”, apareceu 114 vezes - uma média de 4 vezes por município. O município de Caiana, com 17 unidades de registro, apresentou o maior número de elementos informação transparente (9 vezes); Araponga, Coronel Fabriciano e Juiz de Fora foram os municípios que apresentaram a menor frequência (1 vez).

A informação transparente está relacionada à divulgação de informações do Instituto ou Fundo de Previdência, tanto aos segurados (*answerability* vertical) quanto aos órgãos de controle internos e externos (*answerability* horizontal). Essa divulgação se dá de modo ativo, quando remete a uma iniciativa do próprio fundo ou instituto, e de modo passivo, quando a informação é requisitada pelos segurados, pelos órgãos de controle ou pela própria unidade gestora.



No que tange a frequência total de identificação do elemento informação transparente, aproximadamente 72% corresponde à transparência ativa, majoritariamente voltada para a *answerability* horizontal. O que revela a prevalência da divulgação da informação para a própria Administração Pública.

O elemento Sanção, analisado segun na “Espécie de Sanção” e “Natureza da Sanção”, apareceu 70 vezes, com média de 3 vezes por município. A “Natureza da Sanção” obteve 70 registros, enquanto a “Espécie da Sanção” foi identificada 68 vezes.

As previsões de Sanção referem-se à gestão financeira, participação nos conselhos e ao funcionamento da estrutura da unidade gestora. Em todos os casos apareceram sanções de caráter negativo, ou seja, preveem punições de natureza administrativa, penal ou cível. Nos municípios de Além Paraíba, São João do Manhuaçu e Juíz de Fora o elemento Sanção não se fez presente, permitindo inferir que se houver mecanismos de aplicabilidade de sanção, eles estão em outras legislações municipais que não aquela que regula o RPPS.

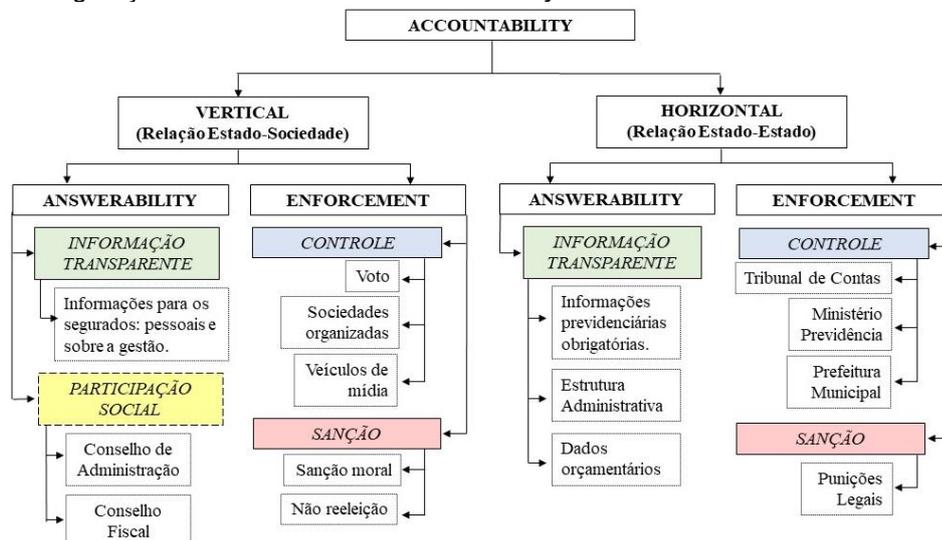
O elemento participação social apresentou menor frequência de registro (69 vezes) e está geralmente associado às unidades de registro que tratam dos Conselhos Administrativo, Fiscal ou nas unidades que expõem diretrizes para o funcionamento desses órgãos, como a frequência com qual os conselhos devem se reunir.

Os municípios como Caiana, Espera Feliz, Guiricema, Mirai, Rosário da Limeira e Viçosa, apresentam um Conselho Municipal de Previdência que faz as vezes do Conselho Administrativo e Fiscal. Porém, apesar de terem a nomenclatura “conselho municipal”, não apresentam em sua composição membros da sociedade civil que não sejam segurados (ativos ou inativos) ou pensionistas.

#### **4.2. Dinâmica dos RPPSs segundo as fases da accountability**

Partindo-se da proposta de O’Donnell (1998) que classifica a *accountability* em duas dimensões: vertical e horizontal, e da proposta de Schedler (1999) que divide a *accountability* em duas fases: *answerability* (representa o esclarecimento sobre os atos praticados pelo agente público) e *enforcement* (controle e sanção desses atos), os elementos de *accountability* em estudo podem ser vistos da seguinte forma (Figura 1):

Figura 1 - Configuração dos elementos de *accountability*.



Fonte: Elaboração própria.

A “Informação Transparente” na *answerability* vertical é composta pelas informações disponibilizadas ao segurado sobre a gestão do RPPS ou quaisquer informações pessoais de interesse do segurado. O mesmo elemento na *answerability* horizontal caracteriza-se pelas informações designadas aos órgãos públicos (municipais, estaduais ou federais), já que revela uma relação Estado- Estado. Os trechos extraídos da Lei Municipal 3.800/08, do município de Carangola, ilustram essa diferença; o primeiro trecho exemplifica a fase de *answerability* horizontal e o segundo de *answerability* vertical.

Art.86. XIII – Encaminhar, para deliberação, as contas anuais da Instituição [IPESC – Instituto Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município Carangola/MG] para o Conselho Administrativo e para o Tribunal de Contas do Estado, acompanhada do parecer do Conselho Fiscal.

Art.87. VI – [Compete ao Diretor Financeiro] Promover a arrecadação, registro e guarda de rendas e quaisquer valores devidos ao IPESC, e dar publicidade da movimentação financeira (CARANGOLA,2008).

O elemento “Participação Social” envolve duas estruturas da organização de um RPPS: o Conselho Administrativo e o Conselho Fiscal, que em alguns municípios são substituídos pelo Conselho Municipal de Previdência. A Participação Social ocorre apenas na *accountability* vertical, porque na dimensão horizontal tem-se a relação Estado-Estado, ou seja, o controle e as informações permanecem no âmbito da Administração Pública.



O elemento “Controle” está presente tanto na fase de *enforcement* vertical quanto na fase de *enforcement* horizontal. No RPPS, o *enforcement* vertical ocorre através do voto para a escolha dos conselheiros administrativos ou fiscais; na legislação não se identifica outra evidência dessa fase, mas vale ressaltar que a escolha do prefeito também é um ato de *enforcement* vertical. O Art. 81 da Lei 3800/08, do Município de Carangola, exemplifica essa fase.

Art.81. III – [O Conselho Administrativo do IPESC será constituído por] dois servidores, sendo um membro efetivo e um suplente, ambos indicados pela associação dos Servidores Públicos de Carangola (ASPMC), dentre os servidores ativos e segurados (CARANGOLA,2008).

Na fase de *enforcement* horizontal o elemento “Controle” é percebido com maior clareza, pois os mecanismos de controle horizontal, tais como os tribunais de contas, estão explícitos nas legislações. O Art. 79 da Lei 3800/08 ratifica o fato do controle ser mais perceptível quando se fala em *accountability* horizontal.

Art. 79 – Concedida a aposentadoria ou pensão, será o ato publicado e encaminhado à apreciação e homologação do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (CARANGOLA,2008).

Dentre as legislações analisadas há uma que se diferencia em termos de *enforcement*. Enquanto que nos demais municípios o presidente ou diretor da unidade gestora é indicado pelo chefe do executivo, em Caparaó o presidente é escolhido pelos servidores efetivos em votação em assembleia. Em caso de conduta irregular do presidente eleito, deve haver nova votação. Assim, constata-se que neste município há mais uma estrutura de *enforcement* vertical em relação aos demais.

O elemento “Sanção” ocorre nas fases de *enforcement* vertical e horizontal. Está diretamente vinculada aos mecanismos de controle e, portanto, em termo vertical, a principal forma de se aplicar a sanção seria não reeleger conselheiros ou chefe do executivo que exerceu atitudes inadequadas durante sua gestão. Em termo horizontal, os mecanismos de sanção estariam previstos em leis, punindo administrativo, penal e civilmente o agente público. O Art. 56 da Lei 3800/08, do Município de Carangola exemplifica o *enforcement* horizontal:



Art.56 – O encarregado de ordenar ou supervisionar a retenção e o recolhimento das contribuições dos segurados, devidas ao IPESC, que deixar de as reter ou de as recolher, no prazo legal, será objetiva e pessoalmente responsável [...] pelo pagamento dessas contribuições e das penalidades cabíveis, sem prejuízo de sua responsabilidade administrativa, civil e criminal, pelo ilícito que eventualmente tiver praticado [...](CARANGOLA,2008).

Um aspecto relevante é a possibilidade de ocorrência da sanção moral, no qual a sociedade, a partir de organizações civis e canais midiáticos, fiscalizam, cobram e denunciam o comportamento inapropriado dos agentes públicos; o que caracterizaria a *accountability* societal.

## 5. Considerações Finais

Os resultados apresentados neste trabalho revelam que as leis municipais que instituem ou reestruturam os regimes próprios de previdência incorporam os elementos de *accountability*, mas enfatiza a relação Estado-Estado.

A preocupação com o elemento controle está mais voltada a espécie do controle (interno ou externo) do que com a própria qualidade do controle. Dessa forma, enfoca as exigências legais e não a finalidade para qual o controle se propõe.

Embora haja preocupação com a transparência das informações, essa transparência está mais voltada a atender as exigências legais de prestação de contas aos órgãos de controle (transparência ativa) do que divulgar informações que atendam as necessidades dos segurados.

Em termos de participação social, essa fica restrita à presença do segurado ou pensionista nos conselhos administrativo e fiscal. O que fragilizaria a capacidade de controle e sanção dos atos praticados pelos gestores do RPPS.

Contudo, conclui-se que embora os municípios instituem regimes de previdência que tendem a proporcionar maior sentimento de seguridade aos seus servidores, o que se vê é uma fragilidade entre o ente federado e os servidores.

## Referências

ABRUCIO,F.L.;LOUREIRO,M.R; PACHECO,R.S.(Orgs.).**Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI.**Rio de Janeiro:Editora FGV, 2010.



ABRUCIO, F.L.; DURAND, M. R.G. L. Finanças públicas, democracia e accountability: o debate teórico e o caso brasileiro (versão Preliminar do trabalho que será apresentado no XXIX Encontro da Anpocs, em outubro de 2005). In: **Plataforma Democrática**.

Disponível em:

<[http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao\\_10705\\_em\\_17\\_06\\_2011\\_10\\_24\\_34.pdf](http://www.plataformademocratica.org/Publicacoes/Publicacao_10705_em_17_06_2011_10_24_34.pdf)>. Acesso em: 29 Mar. 2017.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. G. Finanças públicas, democracia e accountability. In: BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do setor público no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Campus e FGV, 2004. p. 75-102.

ALBUQUERQUE, C.C.B; OLIVEIRA, A.G. O e-government como instrumento de accountability e disclosure para a sustentabilidade dos Regimes Próprios de Previdência Municipal. **Gestão Contemporânea**, n. 12, 2012. Disponível em: <<http://seer4.fapa.com.br/index.php/arquivo/article/view/144>> Acesso em: 29 Mar. 2017.

ARATO, A. Representação, soberania popular e *accountability*. **Lua Nova**, v. 55, p. 56, 2002. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a04n5556>> Acesso em: 22 Fev. 2017.

ARDANAZ, Martín; LEIRAS, Marcelo; TOMMASI, Mariano. The politics of Federalism in Argentina and its effects on governance and accountability. **Banco Mundial**. [Links], 2010. Disponível em:

<[https://ac.els-cdn.com/S0305750X13000107/1-s2.0-S0305750X13000107-main.pdf?\\_tid=f56182a8-ff62-11e7-bf80-00000aab0f6b&acdnat=1516618795\\_4806075ae2f0f1b97ad50b6c70ebf9e0](https://ac.els-cdn.com/S0305750X13000107/1-s2.0-S0305750X13000107-main.pdf?_tid=f56182a8-ff62-11e7-bf80-00000aab0f6b&acdnat=1516618795_4806075ae2f0f1b97ad50b6c70ebf9e0)> Acesso em: 22. Fev. 2017.

BARDIN, L. **Análise de Conteúdo**. Lisboa: Edições 70, 2009.

BRASIL, **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 21. Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Ministério da Previdência Social. **Panorama da Previdência Social Brasileira**. 3.ed. Brasília, DF, 2008. Disponível em: <[http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3\\_090126-092058-729.pdf](http://www.inss.gov.br/arquivos/office/3_090126-092058-729.pdf)> Acesso em: 21. Fev. 2017

\_\_\_\_\_. Ministério da Fazenda. Secretaria de Previdência. **Estatísticas e Informações dos RPPS**. 2017. Disponível em: <<http://www.previdencia.gov.br/dados-abertos/estatisticas-e-informacoes-dos-rpps/>> Acesso em: 21. Fev. 2018

CAMPOS, M.B.L.B. **Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos**. 4. ed. Curitiba: Juruá Editora, 2012.

CARANGOLA. **Lei Municipal nº3800**, de 27 de fevereiro de 2008. Dispõe sobre a reestruturação do Regime Próprio de Previdência Social dos Servidores Públicos, bem



como reformula o IPESC – Instituto Próprio de Previdência dos Servidores Públicos do Município de Carangola/MG.

CAPARAÓ. **Lei Municipal nº1169**, de 17 de agosto de 2009. Reestrutura o Regime Próprio de Previdência Social do Município de Caparaó e dá outras providências.

CENEVIVA, R. Accountability: novos fatos e novos argumentos—uma revisão da literatura recente. **Anais do Encontro de Administração Pública e Governança da Associação Nacional de PósGraduação e Pesquisa em Administração**, p. 1-17, 2006. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf> > Acesso em: 22. Fev. 2017.

COLLIS, J; HUSSEY, R. **Pesquisa em Administração**: um guia para alunos de graduação e pós-graduação. 2.ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

FIGUEIREDO, V.S; SANTOS, W.J.L. Transparência e controle social na Administração Pública. **Temas de Administração Pública**, v.8, n.1, 2013. Disponível em:<<http://seer.fclar.unesp.br/temasadm/article/view/6327/4715>>Acesso em 22 Fev.2018.

GODOY, A. S. Pesquisa Qualitativa: tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA – IPEA. **Carta de Conjuntura**: A dinâmica do deficit dos regimes próprios de previdência dos estados brasileiros nos anos 2006-2015. n.34, jan/mar 2017.

LOUZANO, J. P.O. TAVARES, B; COSTA, T.M.T. Panorama do nível de accountability das unidades gestoras de RPPS de Minas Gerais. **ENCONTRO BRASILEIRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**, 4, 2017, João Pessoa. SBAP- Anais Eletrônicos, 2017. Disponível em:<[https://ppgprofiap.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/120/2017/08/anais\\_ivebap.pdf](https://ppgprofiap.ufersa.edu.br/wp-content/uploads/sites/120/2017/08/anais_ivebap.pdf)> Acesso em: 25 Jan.2018.

MARTINS, F.J.O. **Accountability nas unidades gestoras do regime próprio de previdência dos servidores públicos municipais: um estudo de caso no IPREVI – viçosa/mg**. 2015. 161 f. Dissertação (Mestrado em Administração) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2016.

MINAS GERAIS. **Mesorregiões e microrregiões**. 2010. Disponível em: <<http://www.mgweb.mg.gov.br/governomg/portal/c/governomg/conheca-minas/geografia/5669-localizacao-geografica/69547-mesorregioes-e-microrregioes-ibge/5146/5044>> Acesso em: 01 jun. 2017

O'DONNELL,G. Accountability horizontal e as novas poliarquias. **Lua Nova**, v.44, p.27-52,1998.Disponível em:<<http://www.scielo.br/pdf/ln/n44/a03n44>>Acesso em:02.Fev. 2017.

\_\_\_\_\_. Democracia Delegativa?. **Novos Estudos**, n.31, p. 25-40, 1991.



PERUZZOTTI, E; SMULOVITZ, C. Societal and Horizontal Controls: two cases about a fruitful relationship. In: FOX, J. **Civil Society e Political Accountability: Propositions for Discussion** Trabalho apresentado na Conferência Institutions, Accountability and Democratic Governance in Latin America. Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, 8-9 de maio. Disponível em:

<<https://www3.nd.edu/~kellogg/faculty/research/pdfs/Smulovit.pdf>> Acesso em 20. Fev.2017

PETERS, B.G. Gobernanza y burocracia pública: ¿nuevas formas de democracia o nuevas formas de control?. **Foco Internacional**, out/dez.2005. vol. 45.n. 4. p.585-598. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/pdf/599/59911177001.pdf>> Acesso em: 30.Mar. 2017.

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

PIRES, M.C.S.; COSTA, M.B.L.C.; CORDEIRO, C. B. **Acesso à informação pública, responsabilidade estendida e novos desafios à luz do modelo de governança democrática**. IV CONSAD, 2013.

PÓ, M. V.; ABRUCIO, F. L. Desenho e funcionamento dos mecanismos de controle e accountability das agências reguladoras brasileiras: semelhanças e diferenças. **Revista de Administração Pública**, v. 40, n. 4, p. 679-698, 2006.

ROCHA, A. C. A realização da accountability em pareceres prévios do Tribunal de Contas de Santa Catarina. **Revista de Administração Pública**, v. 47, n. 4, p. 901-926, jul/ago. 2013. Disponível em:

<<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/rap/article/view/9638/8671>> Acesso em: 01. Fev. 2017.

SCHEDLER, A. Conceptualizing Accountability. In: DIAMOND, L; PLATTNER, M. F.; SCHEDLER, A. **The Self-Restraining State: power and accountability in new democracies**. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 1999. Disponível em:

<[http://www.follesdal.net/projects/ratify/TXT/Paris\\_Schedler.PDF](http://www.follesdal.net/projects/ratify/TXT/Paris_Schedler.PDF)> Acesso em: 22.Fev.2017.

TENÓRIO, F. G. (Org.). **Cidadania e desenvolvimento local: critérios e análise**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2012.

XAVIER, R.S. Accountability e as suas múltiplas abordagens: um balanço teórico. **ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM ADMINISTRAÇÃO**, v. 35, 2011. Disponível em:

<<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/APB649.pdf>> Acesso em 22 Fev.2017.