

O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) E SEU PAPEL PARA UMA ACCOUNTABILITY HORIZONTAL EFETIVA

THE FEDERAL AUDIT COURT (TCU) AND ITS ROLE FOR AN EFFECTIVE HORIZONTAL ACCOUNTABILITY

FLÁVIO GARCIA CABRAL

Doutor em Direito Administrativo pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo – PUC-SP (2017).
Procurador-chefe da Fazenda Nacional no Estado do Mato Grosso do Sul. Professor de
Direito Administrativo, Tributário e Constitucional em cursos de graduação e pós-graduação.
flaviocabral_@hotmail.com

DAFNE REICHEL CABRAL

Mestre em Direitos Fundamentais pela UFMS. Especialista em Direito Administrativo pela PUC/SP.
Especialista em Direito Tributário pelo IBET. Auditora de Controle Externo no TCE/MS.
dafne_reichel@hotmail.com

Recebido em: 08.04.2018
Aprovado em: 18.05.2018

ÁREAS DO DIREITO: Administrativo, Fundamentos do Direito

RESUMO: Trata-se de *paper* que pretende abordar a classificação das democracias, segundo lições de Guillermo O'Donnell, como delegativas. Abordar-se-á igualmente o principal diferencial entre as democracias representativas e delegativas, qual seja, a questão da *accountability* horizontal, finalizando com um relance sobre a instituição de controle no Brasil, o Tribunal de Contas da União (TCU), como instrumento relevante para concretização de uma *accountability* horizontal efetiva. O problema em tela seria o de compreender se o TCU é instituição adequada a concretizar uma efetiva *accountability* horizontal e se assim o faz. Usaremos essencialmente o método dedutivo, apresentando levantamento documental e bibliográfico.

ABSTRACT: This paper intends to deal with the classification of democracies, according to the doctrine of Guillermo O'Donnell, as delegative. It will also address the main difference between representative and delegative democracies, namely the question of horizontal accountability, ending with a glance on the control institution in Brazil, the Federal Audit Court (TCU) as an important instrument for the implementation of an effective horizontal accountability. The issue would be to understand whether the TCU is an appropriate institution to materialize effective horizontal accountability and if it does so. Therefore, we will use essentially the deductive method, presenting documents and literature review.

PALAVRAS-CHAVE: Democracia delegativa – *Accountability* horizontal – TCU.

KEYWORDS: Delegative democracy – Horizontal accountability – TCU.

SUMÁRIO: Introdução. 1. Democracia delegativa: a realidade latino americana. 2. *Accountability* como prestação de contas estatal. 3. A atuação do Tribunal de Contas da União (TCU). Considerações finais. Referências.

INTRODUÇÃO

O traquejo político e institucional dos Estados modernos tem demandado, com muito mais força e razão do que em tempos antigos, um maior controle dos atos levados a efeito pela Administração Pública.

Esse cenário adquire contornos diferenciados quando se está diante do cenário de países da América Latina, que por inúmeras razões que não cabem nesse breve artigo discutir, tendem a ter sistemas de governo que não se amoldam aos clássicos padrões existentes de modelo continental europeu e norte-americano.

Nessa linha intelectual, diversos cientistas políticos têm investigado a realidade política dos Estados latino-americanos em conjunto com a forma como o controle da Administração Pública tem neles se realizado.

Dentre as pesquisas efetivadas, merece destaque o trabalho realizado por Guillermo O'Donnell, que dedicou inúmeras obras a debulhar os modelos democráticos daqueles países, chegando a cunhar uma nomenclatura de “democracias delegativas”, em conjunto com a figura da *accountability* (termo que remete a uma ideia de controle e responsabilização) e seu funcionamento nessas democracias.

É justamente pela relevância da indigitada pesquisa e suas conclusões que se pretende no presente artigo extrapolar seus resultados estudando alguns de seus aspectos com um corte epistemológico mais reduzido, focando-se na realidade brasileira e em uma instituição particularizada, qual seja, o Tribunal de Contas da União (TCU).

Destarte, mostra-se imprescindível compreender qual o papel do TCU para o controle estatal e se o controle horizontal vem sendo por ele desenvolvido da maneira devida, ou se, pelo contrário, as hipóteses levantadas por Guillermo O'Donnell, de que o Brasil se incluiria nas chamadas democracias delegativas, estaria correto justamente pela ausência de uma real *accountability* horizontal. Assim, o problema posto em pauta seria o de se compreender se o Tribunal de

Percebe-se que há instrumentos, em especial no Brasil, que institucionalmente seriam capazes de exercer uma efetiva *accountability* horizontal. A figura que talvez mereça maior destaque, justamente por ter sua conformação voltada diretamente para o controle da Administração Pública, é o Tribunal de Contas da União.

Em relação ao TCU, nessa breve pesquisa se vislumbrou uma instituição com duas facetas opostas em certos aspectos. De um lado, tem-se uma Corte hábil a atingir seus objetivos, exercendo suas missões constitucionais e se aprimorando ao longo dos anos, acompanhando tanto os avanços tecnológicos, como as novidades legislativas, efetuando um relevante trabalho de controle horizontal. De outro giro, em especial conexão com a atribuição para apreciação das contas governamentais, durante séculos o Tribunal se mostrou politicamente submisso, apequenando-se nos momentos em que mais se clamava por sua atuação efetiva, demonstrando uma *accountability* horizontal débil.

Entretanto, com ares de frescor institucional, em relação àquela segunda face do TCU, nos últimos anos parece ter a Corte reformulado sua atuação – ainda que isso decorra de uma série de fatores ainda não devidamente claros –, assinalando uma nova trilha que se encaminha para um mais efetivo exercício de *accountability* horizontal. Tendo como paradigma o TCU, conclui-se que ainda não temos uma *accountability* de modelo horizontal plena e totalmente eficaz. Sem embargo, dizer que há uma omissão no Brasil em relação a esse controle não corresponde às circunstâncias fáticas e normativas que têm acompanhado a Corte de Contas brasileira.

Nessa perspectiva, seja pelas nuances particulares do presidencialismo brasileiro da última década, que ainda que tenha uma figura destacada do Presidente, com doses de isolacionismo, tem assumido as vestes de uma coalizão, seja pela instituição do TCU ter se mostrado efetiva e, no último par de anos, capaz de, talvez, rever certas falhas existentes, enxergamos que o Brasil não mais merece a alcunha de Democracia Delegativa.

Em síntese, se é certo que o controle horizontal ainda se encontra falho em alguns aspectos no Brasil, como em diversos países latino-americanos, certo é que o fortalecimento de instituições como a do TCU, que aparentemente vem corrigindo falhas passadas na sua própria atuação, pode, em conjunto com um amadurecimento institucional geral no Brasil, mudar esse cenário.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, p. 5-38, 1988.

- AGUIAR, Ubiratan Diniz de. Integração do controle nos tribunais de contas. XXV Congresso Nacional dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil. *Anais*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- BARBOSA, Rui. Exposição de motivos de Rui Barbosa sobre a criação do TCU. *Revista do Tribunal de Contas da União*, Brasília, v. 30, n. 82, p. 253-262, out.-dez. 1999.
- CABRAL, Flávio Garcia. Os fundamentos políticos da prestação de contas estatal. *Revista de Direito Administrativo – RDA*, Rio de Janeiro, v. 270, p. 147-169, set.-dez. 2015.
- CABRAL, Flávio Garcia. O TCU na Constituinte de 87-88: a estruturação da Corte de Contas. In: VIEIRA, Bruno Soeiro; OLIVEIRA, Frederico Antonio Lima de (Org.). *Direito Público Contemporâneo: ensaios críticos*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2017. v. II, p. 167-192.
- CABRAL, Flávio Garcia. *O Tribunal de Contas da União da Constituição Federal de 1988*. São Paulo: Verbatim, 2014.
- CAMPOS, Anna Maria. *Accountability: Quando poderemos traduzi-la para o português?* *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 24, n. 2, p. 30-50, fev.-abr. 1990.
- CASTARDO, Hamilton Fernando. *O Tribunal de Contas no ordenamento jurídico brasileiro*. Campinas: Millennium, 2007.
- DAHL, Robert A. *Poliarquia: participação e oposição*. Trad. Celso Mauro Paciornick. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2005.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. *Inf. Legisl.*, Brasília, ano 36, n. 142, p. 167-189, abr.-jun. 1999.
- GARGARELLA, Roberto. El constitucionalismo latinoamericano y la “sala de máquinas” de la Constitución (1980-2010). *Gaceta Constitucional*, Lima, n. 48, p. 289-305, 2011.
- JACOB, Cesar Romero et alii. *A geografia do voto nas eleições presidenciais do Brasil: 1989-2006*. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2010.
- KENNEY, Charles D. Horizontal *accountability*: concepts and conflicts. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 55-76.
- LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos – CEBRAP*, v. 76, p. 17-41, 2006.
- LOEWENSTEIN, Karl. *Teoría de la constitución*. Trad. Alfredo Gallego Anabitarte. Barcelona: Editorial Ariel, 1986.
- MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública pelo Tribunal de Contas. *Rev. Inf. Legisl.*, Brasília, a. 27, n. 108, p. 121-126, out.-dez. 1990.
- MORENO, Erika; CRISP, Brian F; SHUGART, Matthew Soberg. The accountability deficit in Latin America. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher

- (Org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 79-130.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal: la institucionalización legal de la desconfianza política. *Revista Española de Ciencia Política*, n. 11, p. 11-31, oct. 2004.
- O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. *Lua Nova*, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.
- O'DONNELL, Guillermo. Democracia delegativa. *Journal of Democracy en Español*, vol. 5, n. 1, p. 7-23, jan. 1994.
- O'DONNELL, Guillermo. Poliarquias e a (in)efetividade da lei na América Latina: uma conclusão parcial. In: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (org.). *Democracia, violência e injustiça: o não-Estado de Direito na América Latina*. São Paulo: Paz e Terra, 2000. p. 337-377.
- O'DONNELL, Guillermo. Rendición de cuentas horizontal y nuevas poliarquías. *Nueva Sociedad*, n. 152, p. 143-167, nov.-dez. 1997.
- PEREIRA, Carlos; POWER, Timothy J.; RAILE, Eric D. Presidencialismo de coalizão e recompensas paralelas: explicando o escândalo do mensalão. In: INÁCIO, Magna; RENNÓ, Lucio (org.). *Legislativo brasileiro em perspectiva comparada*. Belo Horizonte: UFMG, 2009. p. 207-234.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Social accountability. In: PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina (org.). *Enforcing the rule of law: social accountability in the new Latin American Democracies*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, 2006. p. 3-33.
- PERUZZOTTI, Enrique; SMULOVITZ, Catalina. Societal and horizontal controls: two cases of a fruitful relationship. In: MAINWARING, Scott; WELNA, Christopher (org.). *Democratic accountability in Latin America*. New York: Oxford University Press, 2003. p. 309-331.
- PESSANHA, Charles. O Congresso Externo sob o controle das contas. *Insight Inteligência*, Rio de Janeiro, n. 21, p. 122-128, abr.-maio-jun. 2002.
- PRZEWORSKI, Adam. *Qué esperar de la democracia: límites y posibilidades del autogobierno*. Trad. Stella Mastrangelo. Buenos Aires: Siglo Veintiuno Editores, 2010.
- REICHEL, Dafne. O controle externo como instrumento para a concretização do direito fundamental à boa Administração Pública. 2017. 173 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de Direito, Universidade Federal de Mato Grosso do Sul, 2017.
- ROCHA, C. Alexandre Amorim. Especialização e autonomia funcional no âmbito do Tribunal de Contas da União. *Inf. Legisl.*, Brasília, ano 40, n. 157, p. 223-251, jan.-mar. 2003.
- SILVA, Artur Adolfo Cotias e. O Tribunal de Contas da União na História do Brasil: evolução histórica, política e administrativa (1890-1998). *Prêmio Serzedello*

Corrêa 1998: Monografias Vencedoras. Brasília: TCU – Instituto Serzedello Corrêa, 1999. p. 19-144.

SINGER, André. Raízes sociais e ideológicas do lulismo. *Novos Estudos – CEBRAP*, São Paulo, n. 85, p. 83-102, 2009.

WILLEMANN, Marianna Montebello. *Accountability democrática e o desenho institucional dos Tribunais de Contas no Brasil*. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PESQUISAS DO EDITORIAL

Veja também Doutrina

- *Accountability* popular e os sistemas de governo, de Eurico Zecchin Maiolino – RT990/41-54 (DTR\2018\10720); e
- Corrupção e seu reflexo na democracia brasileira, de Priscila de Oliveira e Alencar Frederico Margraf – RDCI 100/303-319 (DTR\2017\696).